



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Acción de nulidad

Núm. único de radicación: 110010324000201000466 00

Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Demandados: Gobierno Nacional - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹ (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) - Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

Asunto: Se resuelve sobre la legalidad de unos artículos del Decreto 2820 de 2010. Potestad reglamentaria del Presidente de la República sujeta al marco legal. Licencias Ambientales. Acto administrativo reglamentario sujeto a lo dispuesto por el legislador.

SENTENCIA EN ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda que presentó la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR contra el Gobierno Nacional - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para que se declare la nulidad de los artículos 8°, 10, 11, 12, 15, 16, 18, 23, 25 a 27, 29 a 31, 33 a 38, 40, 42, 44 a 49 y 51 parágrafo 3° del Decreto 2820 de 5 de agosto de 2010².

¹ Mediante la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011, “[...] Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones [...]”, se reorganizó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes salvo en lo concerniente a la escisión de los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico.

² “[...] Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. [...]”



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

La presente sentencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, por medio de apoderado, en adelante la parte demandante, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84³ del Decreto 01 de 2 de enero de 1984⁴, en adelante Código Contencioso Administrativo o CCA, presentó demanda⁵ en contra del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en adelante la parte demandada.

Pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

“[...] PRIMERA: Que se declare NULO el Artículo 8º, del Decreto 2820 de 01 de julio de 2010, proferido por el Gobierno Nacional, por violación del artículo 52 y 53 de la Ley 99 de 1993, ya que con este artículo se modifica el artículo 52 mencionado, ya que es una competencia del Congreso de la República, la modificación de las competencias para el otorgamiento a negación de las Licencias Ambientales y no del Ejecutivo, con lo cual se excedió en el ejercicio de la facultad reglamentaria; igualmente vulnera de forma flagrante el artículo 53 de la mencionada ley, ya que este solo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas.”

³ “[...] **Artículo 84. Acción de nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro [...]”

⁴ “[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”.

⁵ Folios 36 a 112 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

SEGUNDA: Que se declare NULO el artículo 10 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, proferido por el Gobierno Nacional, el cual regula el tema de los Ecosistemas ya que dicha disposición viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas.

TERCERA: Que se declare NULO el artículo 11 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, proferido por el Gobierno Nacional, el cual regula el tema de “Los Proyectos, obras o actividades que requieran sustracción de reservas forestales”; ya que dicha disposición viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas.

CUARTA: Que se declare NULO el artículo 12 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de definición de competencias entre corporaciones autónomas regionales; ya que dicha disposición viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas.

QUINTA: Que se declare NULO el artículo 15 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, expedido por el Gobierno Nacional, el cual regula el tema de “Participación de las comunidades; ya que dicha disposición viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas.

SEXTA: Que se declare NULO el artículo 16 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, expedido por el Gobierno Nacional, el cual regula el tema “Del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos”; ya que dicha disposición viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas.

SEPTIMA: Que se declare NULO el artículo 18 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de la exigibilidad del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no como lo hizo el Gobierno Nacional en el artículo demandado, que lo hace indistintamente, para actividades del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

OCTAVA: Que se declare NULO el artículo 23 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de la evaluación del Diagnóstico



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Ambiental de Alternativas, por violación flagrante del artículo 56 de la Ley 99 de 1993, ya que modifica los términos establecidos en el mencionado artículo, el de 30 días lo reduce a quince (15) días y el de sesenta (60) días lo reduce a treinta días (30); modificado sin facultad, por un decreto reglamentario una Ley de la República, la cual es de mayor jerarquía.

NOVENA: *Que se declare NULO el artículo 25 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, por violación flagrante del artículo 58 de la Ley 99 de 1993, ya que modifica los términos establecidos en el mencionado artículo, estableciendo un procedimiento contrario en los términos que regula la norma mencionada y reduciéndolos drásticamente al punto que de eliminar los 120 días hábiles para que el Ministerio otorgue Licencia Ambiental Global.*

DÉCIMA: *Que se declare NULO el artículo 26 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de la Superposición de Proyectos, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la de superposición de proyectos, para lo cual no está facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.*

UNDECIMA: *Que se Declare nulo el aparte del artículo 27 del Decreto 2820 de agosto 5 de 2010, en el que hace mención al artículo 36 de la Ley 99 de 1993, referente a la creación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, la cual fue suprimida mediante el artículo 42 de la Ley 344 de 1996; dicha norma dispone.*

DUODECIMA: *Que se declare NULO el artículos (sic) 29 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de "Modificación de la Licencia Ambiental" la Integración de las Licencias Ambientales, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la de la Modificación de la Licencia Ambiental, para lo cual no está facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República, con lo cual se viola el numeral 1º del artículo 150 de la constitución Política; ya que sólo el Congreso puede por medio de una ley modificar leyes y crear nuevas figuras o crear requisitos y procedimientos.*

DECIMO TERCERO: *Que se declare NULO el artículos (sic) 30 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de "Los requisitos para la Modificación de la Licencia Ambiental", ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear*



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

una nueva figura, como la de la los Requisitos para la Modificación de una Licencia Ambiental, para lo cual no esta facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República, con lo cual se viola el numeral 1º del artículo 150 de la constitución Política; ya que sólo el Congreso puede por medio de una ley modificar leyes y crear nuevas figuras o crear requisitos y procedimientos; igualmente se viola el artículo 84 de la Carta Política, al establecer nuevos requisitos no establecidos en la ley.

DECIMO CUARTO: *Que se declare NULO el artículos (sic) 31 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema del “Procedimiento para la Modificación de la Licencia Ambiental”, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la del Procedimiento para la modificación de una Licencia Ambiental, para lo cual no esta facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República, con lo cual se viola el numeral 1º del artículo 150 de la constitución Política; ya que sólo el Congreso puede por medio de una ley modificar leyes y crear nuevos procedimientos, los cuales son de orden público, no objeto de ser expedidos por reglamento, salvo en aquellas situaciones autorizadas por la misma Constitución o de una ley.*

DECIMO QUINTO: *Que se declare NULO el artículos (sic) 33 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de La “Cesión total o parcial de la Licencia Ambiental”, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la de la Cesión Total o Parcial de una Licencia Ambiental, para lo cual no esta facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República, con lo cual se viola el numeral 1º del artículo 150 de la constitución Política; ya que sólo el Congreso puede por medio de una ley modificar leyes y crear nuevas figuras.*

DÉCIMA SEXTA: *Que se declare NULO el artículo 34 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de la Integración de las Licencias Ambientales, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la de Integración de Licencias Ambientales, para lo cual no esta facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.*

DÉCIMA SEPTIMA: *Que se declare NULO el artículo 35 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de los Requisitos para la Integración de Licencias Ambientales, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas*



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como los Requisitos para la Integración de Licencias Ambientales, para lo cual no está facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República; igualmente al crear unos nuevos requisitos no contemplados en la Ley, viola el artículo 84 de la Carta Política; ya que la ley no los ha establecido y por lo tanto no puede un decreto reglamentario crearlos.

DÉCIMA OCTAVA: *Que se declare NULO el artículo 36 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de la Perdida de Vigencia de la Licencia Ambiental, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la La (sic) Perdida de Vigencia de la Licencia Ambiental, para lo cual no está facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.*

DÉCIMA NOVENA: *Que se declare NULO el artículo 37 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de la Cesación del Trámite de Licencia Ambiental, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como Cesación del trámite de Licencia Ambiental, para lo cual no está facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.*

VIGESIMO: *Que se declare NULO el artículo 38 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de “La modificación, cesión, integración, pérdida de vigencia o la cesación del trámite del Plan de Manejo Ambiental”, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como La modificación, cesión, integración, pérdida de vigencia o la cesación del trámite del Plan de Manejo Ambiental, para lo cual no está facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.*

VIGESIMO PRIMERO: *Que se declare NULO el artículo 40 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, expedido por el Gobierno Nacional, el cual regula el tema de “La fase de desmantelamiento y abandono; ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos*



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear un nuevo procedimiento, que se refiere a la Fase de desmantelamiento y abandono.

VIGESIMO SEGUNDO: *Que se declare NULO el artículo 42 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de “Del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos”, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la Del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos, para lo cual no esta facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.*

VIGESIMO TERCERO: *Que se declare NULO el artículo 44 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de “De La comisión de diligencias”, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la De la comisión de diligencias, para lo cual no esta facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.*

VIGESIMO CUARTO: *Que se declare NULO el artículo 45 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de “De La delegación entre autoridades ambientales”, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ya que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la De la Delegación entre Autoridades Ambientales, para lo cual no esta facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República; igualmente viola el artículo 32 de la Ley 99 de 1993.*

VIGESIMO QUINTO: *Que se declare NULO el artículo 46 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de “De La Ventanilla Única de Trámites Ambientales”, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la De La Ventanilla Única de Trámites Ambientales, para lo cual no esta facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.*

VIGESIMO SEXTO: *Que se declare NULO el artículo 47 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de “Del Registro Ambiental -RUA”,*



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la Del Registro Ambiental - RUA, para lo cual no está facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.

VIGESIMO SEPTIMO: *Que se declare NULO el artículo 48 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de “Información ambiental para la toma de decisiones”, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la Información Ambiental para la toma de decisiones, para lo cual no está facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.*

VIGESIMO OCTAVO: *Que se declare NULO el artículo 49 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de “Acceso a la Información”, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no crear una nueva figura, como la del Acceso a la Información, para lo cual no está facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República; además de referirse a temas de Salud Humana, lo cual no es relacionado con licencias y es de competencia del Ministerio de Salud; igualmente nada tiene que ver con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973.*

VIGESIMO NOVENO: *Que se declare NULO el Parágrafo 3º del artículo 51 del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, el cual regula el tema de “Los Planes de Manejo Ambiental y la inclusión de los permisos en dichos planes”, ya que dicha disposición, viola el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este artículo, sólo faculta al Gobierno Nacional, para reglamentar los casos en los que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán o negarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; entendido este último para las Corporaciones Autónomas Regionales y no establecer que los Planes de Manejo Ambiental, deben llevar incluidos los diferentes permisos ambientales, para lo cual no está facultado y que debe ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la República.*

[...].”



Presupuestos fácticos

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

3.1. Señaló que el artículo 53⁶ de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993⁷, facultó al Gobierno Nacional para reglamentar los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgan licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas.

3.2. Expresó que el Gobierno Nacional, con fundamento en la facultad normativa del numeral anterior, expidió los Decretos 1753 de 3 de agosto de 1994⁸, 1728 de 6 de agosto de 2002⁹, 1180 de 10 de mayo de 2003¹⁰, 1220 de 21 de abril de 2005¹¹ y 500 de 20 de febrero de 2006¹².

3.3. Manifestó que mediante oficio con radicado CAR 20102107200 de 22 de abril de 2010, dirigido al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, realizó observaciones al proyecto de decreto modificatorio del Decreto 1220 de 2005, modificado por el Decreto 500 de 2006.

3.4. Señaló que en ejercicio del artículo 53 de la Ley 99, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2820 de 2010, reglamentó nuevamente el tema de las licencias ambientales para las Corporaciones Autónomas Regionales, haciéndolo extensivo al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reguló otros temas y creó nuevas figuras no establecidas en el artículo *ibidem*.

⁶ “[...] **ARTÍCULO 53. DE LA FACULTAD DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES PARA OTORGAR LICENCIAS AMBIENTALES.** El Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas [...]”.

⁷ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”

⁸ “Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”

⁹ “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental”

¹⁰ “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”

¹¹ “por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”

¹² “por el cual se modifica el Decreto 1220 del 21 de abril de 2005, reglamentario del Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

3.5. Expuso que con la expedición del Decreto 2820 de 2010, se violaron, entre otros, los artículos 32, 52, 53, 56, 57 y 58 de la Ley 99, así como el 84 y los numerales 1.º y 7.º del artículo 150 de la Constitución Política, al ejecutivo exceder su facultad reglamentaria del artículo 53 de la ley citada *supra*.

Normas violadas y concepto de violación

4. La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 80, 84 y 150 numerales 1º. y 7º. de la Constitución Política.
- Artículos 47, 331, 332, 334 a 336 del Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974¹³.
- 66 y 67 del CCA.
- 32, 52, 53, 54, 56 a 58 de la Ley 99.
- 42 de la Ley 344 de 2003¹⁴.
- Artículos 2º. y 4º. del Decreto 1345 de 23 de abril de 2010¹⁵.

5. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de violación de la siguiente forma:

Primer cargo: Exceso de la potestad reglamentaria y violación de la Constitución Política y de la ley

5.1. La parte demandante indicó que el Gobierno Nacional incurrió en exceso de la potestad reglamentaria y violó la Constitución Política y la ley, en los siguientes términos:

Respecto del artículo 8º. del acto administrativo acusado

¹³ “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”

¹⁴ Cita textual de la parte demandante en el folio 57 del expediente. Artículo 42 de la Ley 344 de 27 de diciembre de 1996 “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”.

¹⁵ “Por el cual se establecen directrices de técnica normativa”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

5.2. Sostuvo que el artículo 8°. del acto administrativo acusado viola el artículo 53 de la Ley 99 porque “[...] esta norma sólo faculta al Gobierno, para expedir reglamento, para establecer los casos en los cuales las Corporaciones Autónomas Regionales, otorgarán licencias ambientales y aquellos en los que se requiera de estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas y no para reglamentar las competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para el otorgamiento de licencias ambientales, el cual ya está claramente establecido en el artículo 52 de la Ley 99 de 1993; norma que resulta también vulnerada. [...]”¹⁶.

5.3. Indicó que el artículo 8°. del acto administrativo acusado vulnera el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución y el artículo 53 de la Ley 99 porque regula situaciones no autorizadas en esta última norma; a su juicio, la facultad de modificar la ley está a cargo del Congreso de la República. Sobre el particular, precisó lo siguiente:

5.3.1. El numeral 1°. del artículo 8°. del acto administrativo acusado modificó el numeral 1°. del artículo 52 de la Ley 99 “[...] al hacer una serie de condicionamientos al tema de la exploración minera, ya que le colocan el requisito de licencia ambiental a los proyectos de exploración, solo si requieren de la construcción de vías para tránsito vehicular y para la exploración sísmica en áreas marinas cuya profundidad sea inferior a 200 metros; cuando el artículo 52 establece de forma general para todo tipo de exploración, sea con vías o sin vías y no establece límite para la exploración de petróleo en el fondo del mar; lo mismo ocurre con los siguientes literales b), c), d), e) y f del mencionado numeral y artículo. [...]”¹⁷.

5.3.2. El numeral 2° del artículo 52 de la Ley 99 establece la competencia de la parte demandada respecto de proyectos de gran minería; sin embargo, los literales a) a d) del numeral 2°. del artículo 8.º del acto administrativo acusado modificaron la Ley 99 porque fijaron la competencia, en esos casos, por toneladas de explotación.

¹⁶ Cfr. Folio 57.

¹⁷ Cfr. Folio 58.



5.3.3. El literal a) del numeral 4°. del artículo 8°. del acto administrativo acusado modificó el numeral 3°. del artículo 52 de la Ley 99, respecto a la capacidad instalada de centrales generadoras de energía eléctrica comoquiera que cambió la unidad de medida de “KW” a “MW” y la competencia de la parte demandada; en efecto, mientras la Ley 99 establece la competencia para los proyectos de generación de energía eléctrica que excedan los 100.000 kw, el decreto demandado fijó el parámetro igual o superior a 100 MW.

5.3.4. El literal b) del numeral 4°. del artículo 8°. del acto administrativo acusado modificó el numeral 3°. del artículo 52 de la Ley 99, por cuanto estableció condicionamientos nuevos para la competencia de la parte demandada en relación con la exploración y uso de fuentes de energía alternativa; precisó que la Ley 99 no previó ninguna unidad de medida para la competencia de la parte demandada y que, por el contrario, el acto administrativo acusado dispuso el parámetro de 3 MW para determinar la intervención de la entidad.

5.3.5. Los literales b) y c) del numeral 6°. del artículo 8°. del acto administrativo acusado crearon “situaciones” con el objeto de asignar la competencia a la parte demandada para otorgar licencias ambientales, por lo tanto, modificaron el artículo 52 de la Ley 99.

5.3.6. El numeral 7°. del artículo 8°. del acto administrativo acusado modificó el numeral 5°. del artículo 52 de la Ley 99, porque adicionó la competencia de la parte demandada respecto de las licencias ambientales para la construcción y operación de pistas en los aeropuertos internacionales.

5.3.7. Los literales a), b) y c) del numeral 8.1 del acto administrativo acusado modificaron el numeral 6°. del artículo 52 de la Ley 99, porque esta última norma establece de forma general la competencia de la parte demandada respecto de las licencias ambientales para la ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

ferroviaria nacional; mientras que los literales indicados *supra* prevén que la parte demandada tiene esta competencia para los proyectos de la red vial nacional referidos a la construcción de carreteras, puentes y demás infraestructura relacionada con estas y la construcción de segundas calzadas, así como de túneles con sus accesos.

5.3.8. Los literales a), b), c) y e) del numeral 8.2. del acto administrativo acusado modificaron el numeral 6°. del artículo 52 de la Ley 99 “[...] *ya que esta norma dispone de manera general la competencia del Ministerio de Ambiente en los siguientes términos: “6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviarias nacionales”; en los literales acusados se discrimina unas cuatro obras en la red fluvial nacional [...]. Al discriminar la norma acusada, solo para ciertos proyectos de la redes (sic) fluvial nacional, modifica lo establecido en el numeral 6°, del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, el cual establece de forma general para todo tipo de proyectos que se realice en las redes fluviales públicas nacionales y no para cuatro proyectos en particular; además de colocarle (sic) que sólo aplica en el literal a) para **puertos públicos** dejando por fuera los **puertos privados**; igualmente se mete (sic) con el tema de la **Operación** de los puertos, situación que no corresponde a las autoridades ambientales, y que no contempló el numeral 6° del artículo 52 antes mencionado; además este es una competencia del Ministerio de Transporte; [...]*”¹⁸ (Negrilla del texto original).

5.3.9. El numeral 8.4 del Decreto 2820 de 2010 modificó el numeral 4°. del artículo 52 de la Ley 99, toda vez que esta norma dispone de manera general que es competencia de la parte demandada otorgar licencias ambientales para la construcción de obras o la ampliación de puertos marítimos de calado, mientras que el acto administrativo acusado prevé la competencia en este sentido, pero para la construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas.

¹⁸ Cfr. Folio 62.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

5.3.10. Los literales a), b), c), d) y e) del numeral 10 del artículo 8°. del acto administrativo acusado modificaron el numeral 8°. del artículo 52 de la Ley 99, toda vez que esta norma dispone de forma general la competencia de la parte demandada para otorgar licencias ambientales para la producción e importación de pesticidas y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales; mientras que “[...] *en el numeral y literales acusados se discrimina unas cuatro actividades en lo relacionado con pesticidas o plaguicidas [...]*”¹⁹; por lo tanto, el acto administrativo acusado limita la competencia de la parte demandada.

5.3.11. Los literales a) y b) del numeral 12 del artículo 8°. del acto administrativo acusado modificaron el numeral 9°. del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, el cual le asigna a la parte demandada una competencia general para las obras o actividades que pueden ser desarrolladas en parques nacionales; sin embargo, en los literales *ibidem* “[...] *se discrimina unas actividades en lo relacionado con la Licencias (sic) al interior de Parques Nacionales, ASÍ COMO EN LA ZONA AMORTIGUADORA de los mismos, situación nueva, no contemplada en la Ley 99 de 1993; en la norma acusada le asigna una nueva competencia al Ministerio de Ambiente, siendo que la nueva competencia asignada en el decreto, sólo la puede hacer (sic) el Congreso de la República por medio de una Ley; [...]*”²⁰. Asimismo, de conformidad con el artículo 63 de la Constitución, no es posible expedir ninguna licencia o autorización para afectar esas áreas.

5.3.12. El numeral 13 del artículo 8°. del acto administrativo acusado modificó el artículo 52 de la Ley 99 porque estableció una competencia nueva a cargo de la parte demandada. Además, esta norma viola los artículos 53 de la ley *ibidem* y 47 del Decreto 2811 de 1974 “[...] *al colocarle (sic) esta nueva competencia al Ministerio de Ambiente, en áreas protegidas diferentes al Sistema de Parques Nacionales; sin que previamente se haga la respectiva Sustracción (sic), ignorando*

¹⁹ Cfr. Folio 63.

²⁰ Cfr. Folio 64.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

la prohibición contenida en el mencionado artículo 47 del Decreto – Ley 2811 de 1974. [...]”²¹.

5.3.13. El numeral 16 del artículo 8°. del acto administrativo acusado modificó el numeral 12 del artículo 52 de la Ley 99, lo cual vulnera, por una parte, el artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y, por la otra, el artículo 53 de la Ley 99 toda vez que el Gobierno Nacional está facultado para reglamentar únicamente lo relacionado con las licencias ambientales a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales.

5.3.14. El párrafo 2°. del artículo 8°. del acto administrativo acusado vulnera los artículos 63 de la Constitución; 52 -numeral 9.º- y 53 de la Ley 99; así como los artículos 331, 332 y 334 a 336 del Decreto – Ley 2811 de 1974, por los motivos expuestos respecto del numeral 12 del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010.

Respecto del artículo 11 del acto administrativo acusado

6. Sostuvo en relación con el artículo 11 del acto administrativo acusado, que dispone que la parte demandada debe evaluar las solicitudes y adoptar la decisión de sustracción de las reservas forestales nacionales para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social, que vulneró el artículo 53 de la Ley 99, teniendo en cuenta que este faculta únicamente al Gobierno Nacional para determinar los casos en los que las corporaciones autónomas regionales otorgarán licencias ambientales y se requiera estudio de impacto ambiental, así como el diagnóstico ambiental de alternativas.

6.1. Preciso que la sustracción de áreas de reservas forestales está reglamentada por el numeral 18 del artículo 5°. de la Ley 99, el artículo 210 del Decreto – Ley 2811 de 1974 y el Decreto 2372 de 1°. de julio de 2010²².

²¹ Cfr. Folio 72.

²² “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que /0 conforman y se dictan otras disposiciones”



Respecto del artículo 12 del acto administrativo acusado

7. Aseguró que vulneró el artículo 53 de la Ley 99 porque reguló la definición de competencias en relación con las licencias ambientales “[...] cuando el numeral 31 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, no asigna competencia al Ministerio de Ambiente, para regular este tema y menos aún para establecer un procedimiento para dirimir dicho conflicto; abrogándose competencias del Congreso de la República y vulnerando el numeral 1° del artículo 150 de la Carta Política. [...]”²³.

Respecto del artículo 14 del acto administrativo acusado

8. Indicó que el artículo 14 del acto administrativo acusado vulnera el artículo 57 de la Ley 99, respecto al plazo para que la autoridad competente entregue los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, porque mientras la ley establece un término de sesenta (60) días hábiles, el Decreto 2820 de 2010 prevé quince (15) días.

Respecto del artículo 15 del acto administrativo acusado

9. Señaló que el artículo 15 del acto administrativo acusado vulnera el artículo 53 de la Ley 99, porque el Gobierno Nacional no está facultado para regular la participación de las comunidades en el proceso de licenciamiento ambiental; y destacó que este tema está reglamentado en el Decreto 1320 de 13 de julio de 1998²⁴, en relación con las comunidades indígenas y negras, en el artículo 72 de la Ley 99 y en el Decreto 330 de 8 de febrero de 2007²⁵.

Respecto del artículo 16 del acto administrativo acusado

10. Afirmó que el artículo 16 del acto administrativo acusado vulnera el artículo 53 de la Ley 99, por cuanto el Gobierno Nacional no está facultado para regular el

²³ Cfr. Folio 73.

²⁴ “Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”

²⁵ “Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales y se deroga el Decreto 2762 de 2005”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, lo cual le corresponde al Congreso de la República; por lo tanto, esta norma también desconoce el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución.

Respecto del artículo 23 del acto administrativo acusado

11. En su criterio, el inciso segundo del numeral primero del artículo 23 del acto administrativo acusado viola el inciso primero del artículo 56 de la Ley 99, por cuanto introduce una modificación a esta norma respecto al plazo para decidir sobre la necesidad de un diagnóstico ambiental de alternativas y “*la entrega*” de los términos de referencia; circunstancia que, además, desconoce el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución.

11.1. Manifestó que el artículo 23 del Decreto 2820 de 2010 disminuyó el plazo indicado *supra*, lo cual afecta a las autoridades ambientales toda vez que estas no pueden hacer una valoración juiciosa de las alternativas que se presenten en un término corto.

11.2. Sostuvo que los numerales 2°. y 3°. del artículo citado *supra* vulneran el artículo 56 de la Ley 99, porque establecen un procedimiento nuevo para la evaluación del diagnóstico ambiental de alternativas para todas las autoridades ambientales. A su juicio, esta competencia está a cargo del Congreso de la República, por lo tanto, se desconoció el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución Política.

Respecto del artículo 25 del acto administrativo acusado

12. Afirmó que el artículo 25 del acto administrativo acusado viola los artículos 53 y 58 de la Ley 99 y el numeral 1.º del artículo 150 de la Constitución, por cuanto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental, modifica los términos para solicitar información adicional al interesado, así como a otras autoridades.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

12.1. Destacó que “[...] los términos establecidos por el Legislador en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, son juiciosos y con ellos se logra una verdadera evaluación del Estudio de Impacto Ambiental y de las informaciones adicionales que se requieran; mientras que el artículo 25 del Decreto 2820 de 2010, establece unos términos caprichosos, los cuales no permiten una verdadera evaluación técnica y conceptos adecuados por la premura de los términos ilegales establecidos en dicha norma; [...]”²⁶.

12.2. Agregó que, el artículo 25 del Decreto 2820 de 2010 viola el artículo 80 de la Constitución, que establece la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, que “[...] en este caso lo hace por medio de las Licencias Ambientales. [...]”²⁷.

Respecto del artículo 26 del acto administrativo acusado

13. Aseveró que el artículo 26 del acto administrativo acusado creó la figura denominada “*superposición de proyectos*”, la cual, “*al parecer*”, se aplica a proyectos mineros; sin embargo, el Congreso de la República es el único que tiene la competencia para modificar una ley y establecer figuras nuevas; en consecuencia, se vulneraron el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución y el artículo 53 de la Ley 99.

13.1. A su juicio, “[...] el Gobierno Nacional al expedir la norma acusada, confunde lo que regula la Ley 685 de 2001, modificada por la Ley 1382 de 2010, en lo referente a la integración de áreas las cuales son totalmente distintas a las superposiciones de áreas, las cuales no están contempladas en el Código de Minas para concesiones de minerales de misma (sic) clase. [...]”²⁸.

Respecto del artículo 27 del acto administrativo acusado

²⁶ Cfr. Folio 78.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Cfr. Folio 80.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

14. Manifestó que el artículo 27 del acto administrativo acusado se refirió al artículo 36 de la Ley 99 que creó la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta; sin embargo, esta entidad fue suprimida por el artículo 42 de la Ley 344. Con fundamento en lo anterior, adujo que el artículo demandado revivió una norma derogada expresamente, lo cual viola el artículo 42 de la “[...] Ley 342 de 1996 (sic) [...]”.

Respecto de los artículos 29, 30 y 33 del acto administrativo acusado

15. Afirmó que los artículos 29, 30 y 33 del acto administrativo acusado violan el artículo 53 de la Ley 99, así como el numeral 1.º del artículo 150 de la Constitución Política, porque crearon un procedimiento para la modificación de las licencias ambientales.

Respecto de los artículos 34 y 35 del acto administrativo acusado

16. Sostuvo que los artículos 34 y 35 del acto administrativo acusado crearon la figura de la “*Integración de Licencias Ambientales*” y establecieron nuevos requisitos para adelantar este trámite, lo cual no está contenido en la norma que faculta al Gobierno Nacional para reglamentar las licencias ambientales, es decir el artículo 53 de la Ley 99; además, a su juicio, esas disposiciones desconocen el numeral 1º. del artículo 150 de la Constitución.

Respecto del artículo 36 del acto administrativo acusado

17. Indicó que el artículo 36 del acto administrativo acusado creó la figura de “*pérdida de vigencia de la licencia ambiental*” y un procedimiento para declararla, lo que desconoce el artículo 53 de la Ley 99 y el numeral 1º. del artículo 150 de la Constitución.

17.1. Destacó que el artículo enjuiciado transgrede los artículos 66 y 67 del Código Contencioso Administrativo, que regulan la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos; “[...] En este caso, el procedimiento lo adelanta es el interesado en



la no aplicación del acto administrativo; mientras que en el procedimiento que trae el Artículo 36 del Decreto 2820 de 2010, es a la inversa, es la administración la que adelanta el trámite y se faculta ella misma para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo. [...]”²⁹.

Respecto del artículo 37 del acto administrativo acusado

18. Afirmó que el artículo 37 del acto administrativo acusado creó la figura de “*Cesación del Trámite de Licencia Ambiental*”, la cual no está prevista en el título VIII de la Ley 99; además, el Gobierno Nacional no fue autorizado por el artículo 53 *ibidem* para regular este tema. En este orden de ideas, la norma demandada viola el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución.

18.1. Destacó que el artículo 37 del Decreto 2820 de 2010 estableció la cesación de trámites de licencia ambiental “[...] *para aquellos proyectos obras o actividades que en esta norma no la requieran, lo cual no es coherente con lo dispuesto en ese mismo decreto en el artículo en el (sic) numeral 1° del artículo 51 [...]”*³⁰; a su juicio, la norma demandada “[...] *es incoherente con el mismo régimen de transición, antes anotado el cual no hace ninguna distinción sobre el tema, es decir que los proyectos que iniciaron en normas anteriores y que en su momento requerían de licencia, pero que en este nuevo decreto es objeto de deslicenciamiento (sic), deben continuar su trámite con la norma con la cual iniciaron y no declarar la cesación del trámite; lo anterior a su vez tiene sustento en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887. [...]”*³¹.

Respecto del artículo 38 del acto administrativo acusado

19. Señaló que el artículo 38 del acto administrativo acusado creó la figura de “*modificación, cesación, integración, pérdida vigencia o la cesación del trámite del Plan de Manejo Ambiental*”, la cual no está prevista en el título VIII de la Ley 99 y

²⁹ Cfr. Folio 82.

³⁰ Cfr. Folio 83.

³¹ *Ibidem*.



no está autorizada por el artículo 53 *ibidem*; por lo tanto, la norma enjuiciada vulnera el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución.

19.1. Precisó que el plan de manejo ambiental forma parte del estudio de impacto ambiental “[...] y no es un instrumento aparte, el cual sólo fue considerado para los proyectos obras o actividades que se venían desarrollándose (sic) antes de la expedición de la ley 99 de 1993 y fue establecido como instrumento de transición en el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994; lo que no quiere decir que esa situación particular y como transición se vuelva permanente y como un instrumento aparte de la Licencia ambiental lo cual desnaturaliza a la LICENCIA AMBIENTAL y reforma el mencionado artículo 57 de la Ley 99 de 1993. [...]”³².

Respecto del artículo 40 del acto administrativo acusado

20. Destacó que el artículo 40 del acto administrativo acusado creó la figura denominada “Fase de desmantelamiento y abandono”, la cual no está prevista en el título VIII de la Ley 99 y no está autorizada por el artículo 53 *ibidem*; por lo tanto, vulnera el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución. Asimismo, indicó que la norma demandada estableció un procedimiento para el desarrollo de esa fase respecto de los proyectos que requieren licencia ambiental, “[...] situación que debe estar contemplada en el Estudio de Impacto Ambiental y no en un documento aparte y con procedimiento propio; [...]”³³.

20.1. Anotó que la norma enjuiciada creó una póliza “[...] totalmente ilegal, ya que la Ley no establece pólizas para esta nueva etapa creada a su vez por el Decreto 2820 de 2010; no es posible desde ningún punto de vista, que por medio de un decreto reglamentario, se creen nuevas situaciones con relación a las licencias ambientales, cuando la facultad para ello sólo la tiene el Congreso de la República. [...]”³⁴.

³² Cfr. folio 84.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.



Respecto del artículo 42 del acto administrativo acusado

21. Afirmó que el artículo 42 del Decreto 2820 de 2010 creó la figura denominada “*Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos*”, la cual no está prevista en el título VIII de la Ley 99 y no está autorizada por el artículo 53 *ibidem*; por lo tanto, vulnera el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución.

Respecto del artículo 44 del acto administrativo acusado

22. Indicó que el artículo 44 del acto administrativo acusado creó la figura denominada “*Comisión de diligencias*” y reiteró el motivo de violación referido en el numeral anterior.

22.1. A su juicio, este artículo modifica los artículos 5°. y 31 de la Ley 99 en razón a que establece nuevas competencias a cargo de la parte demandada y de las corporaciones autónomas regionales.

22.2. Además, adujo que la comisión de diligencias no está relacionada con las licencias ambientales, permisos, concesiones o autorizaciones ambientales o procesos sancionatorios y recordó que la comisión está prevista exclusivamente en el Decreto 1400 de 6 de agosto de 1970, en adelante Código de Procedimiento Civil, respecto de las autoridades judiciales para la práctica de pruebas.

Respecto del artículo 45 del acto administrativo acusado

23. Sostuvo que el artículo 45 del acto administrativo acusado creó la figura denominada “*Delegación entre autoridades ambientales*”, la cual no está prevista en el título VIII de la Ley 99 y no está autorizada por el artículo 53 *ibidem*; por tal razón, la norma demandada vulnera el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

23.1. Precisó que el artículo 45 viola el artículo 32 de la Ley 99 comoquiera que las delegaciones proceden únicamente previa autorización del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional correspondiente; en su criterio, este requisito no fue tenido en cuenta por la parte demandada.

Respecto del artículo 46 del acto administrativo acusado

24. Manifestó que el artículo 46 del Decreto 2820 de 2010 violó los artículos 53 de la Ley 99 y 150 -numeral 1°.- de la Constitución porque creó, sin autorización del legislador, la figura de la Ventanilla Única de Trámites.

24.1. Consideró también, que la norma acusada viola el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución “[...] *por cuanto no es competencia del Gobierno Nacional, por medio de un decreto reglamentario, en ejercicio de la autonomía constitucional, o del legislador respetándola de igual manera, determinar la implementación y utilización de sistemas de información como una ventanilla única de trámites. [...]*”³⁵.

24.2. Expresó que las corporaciones autónomas regionales, en el marco de su autonomía, tienen la facultad para determinar los mecanismos técnicos y tecnológicos necesarios para el correcto y oportuno cumplimiento de sus competencias, lo cual forma parte de la “*esfera propia*” de esas entidades; sin embargo, destacó que, como la autonomía no es absoluta, el Congreso de la República es el competente para disponer la implementación de una ventanilla única de trámites. Para fundamentar el cargo, citó la sentencia C-462 de 2008.

24.3. Destacó que la Ventanilla Única de Trámites está relacionada con el Gobierno en Línea y la Racionalización de Trámites, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley

³⁵ Cfr. Folio 86.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

790 de 27 de diciembre de 2002³⁶, el numeral 4°. del artículo 1°. de la Ley 962 de 8 de julio de 2005³⁷ y el Decreto 1151 de 14 de abril de 2008³⁸.

24.4. Afirmó que la Ventanilla Única de Trámites no guarda unidad de materia entre el objeto de reglamentación del Decreto 2820 de 2010 -licencias ambientales- y el artículo 46 *ibidem* -Gobierno en línea- y que esta invade las competencias del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

24.5. Manifestó que la norma acusada desconoció los artículos 2°. y 4°. del Decreto 1345 de 2010, debido a que se excedieron las facultades para expedir el Decreto 2820 de 2010 y se transgredió la Constitución y la ley.

Respecto de los artículos 47 y 48 del acto administrativo acusado

25. Señaló que los artículos 47 y 48 del acto administrativo acusado crearon las figuras denominadas “*Del Registro Único Ambiental - RUA*” e “*Información Ambiental para la Toma de Decisiones*”, las cuales no están previstas en el título VIII de la Ley 99 y no están autorizadas por el artículo 53 *ibidem*; por lo tanto, estos artículos vulneran el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución. Reiteró los motivos de violación expuestos respecto del artículo 45 del Decreto 2820 de 2010.

Respecto del párrafo 3°. del artículo 51 del acto administrativo acusado

26. Manifestó que el párrafo 3°. del artículo 51 del acto administrativo acusado “[...] *crea una situación con relación a los Planes de Manejo Ambiental, a los cuales se les da en este párrafo la connotación de una Licencia Ambiental (sic), al establecer que dichos planes pueden ser modificados para efectos de que se le incluyan los permisos, autorizaciones y/o concesiones, situación no contemplada en el Título VIII de la Ley 99 de 1993, y no autorizada en el artículo 53 de la Ley 99*

³⁶ “Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

³⁷ “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”

³⁸ “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

antes anotada, modifica dicha norma y viola no solo el artículo mencionado, sino que además vulnera el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política, al abrogarse competencias que sólo la tiene (sic) el Congreso de la República y rompiendo el equilibrio y competencias de las ramas del poder público; con la expedición del numeral 3° del artículo 51 del Decreto 2820, se modifica completamente el Título VIII de la Ley 99 de 1993, saca del Estudio de Impacto Ambiental el Plan de Manejo, como parte integrante de este y lo asimila a la Licencia Ambiental, que lleva implícitos los permisos ambientales, tal y como lo estableció el artículo 132 del Decreto – Ley 2150 de 1995, [...]”³⁹.

Segundo cargo: Falsa motivación

27. Expresó que el Decreto 2820 de 2010 está motivado falsamente “[...] toda vez que en los considerandos del mismo se colocan (sic) como fundamentos los artículos 49, 50, 51 y 53 de la Ley 99 de 1993 y en el considerando final, se establece claramente, que lo que se va a reglamentar es el título VIII de la Ley 99 de 1993 y el Decreto regula una serie de materias no concordantes con la motivación del decreto acusado; [...]”⁴⁰.

28. Adujo que los artículos 10 a 12, 15, 16, 34 a 38, 40, 42, 44 a 48 y 50 del Decreto 2820 de 2010, “[...] no tienen fundamento en los considerandos del Decreto 2820 de 2010; ya que ninguno de estos temas se encuentra dentro del Título VIII de la Ley 99 de 1993, [...]”⁴¹.

Contestación de la demanda

29. La parte demandada⁴² contestó la demanda⁴³ y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

³⁹Cfr. Folio 95.

⁴⁰ Cfr. folio 96.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Por medio de apoderado a quien se le reconoció personería mediante providencia de 21 de junio de 2013 (Cfr. fl.221).

⁴³ Cfr. Folios 156 a 173.



Respecto del cargo de exceso de la potestad reglamentaria y violación de la Constitución Política y de la ley

29.1. Se refirió al concepto y alcance del reglamento, así como a la potestad reglamentaria y al desarrollo jurisprudencial de este tema, para lo cual citó sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional; y doctrina sobre el decreto reglamentario, el reglamento y la potestad reglamentaria.

29.2. Sostuvo que el Decreto 2820 de 2010 fue expedido con fundamento en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. A su juicio, el Presidente de la República tenía la facultad y la competencia para reglamentar las licencias ambientales y, teniendo en cuenta la especialidad del tema, esa norma contribuye a la ejecución de la Ley 99.

29.3. Afirmó que el decreto acusado tiene respaldo constitucional y jurisprudencial y no violó las normas invocadas en la demanda y que este se ajusta a los principios de legalidad, eficacia, validez y ejecutividad.

29.4. Reiteró que el decreto indicado *supra* es necesario para desarrollar y hacer efectivos los fines y principios constitucionales.

29.5. Concluyó que “[...] *el vicio de nulidad alegado por la parte actora frente a todos los artículos del Decreto 2820 de 2010, carece de fundamento, pues una de las funciones del Ejecutivo es precisamente la de reglamentar la (sic) leyes, tal como se indicó y transcribió del Artículo 189 de las Constitución Política, razón por la cual no existe la aducida falta de competencia del ejecutivo [...]*”⁴⁴.

Respecto del cargo de falsa motivación

29.6. Sostuvo que el acto administrativo acusado fue expedido de conformidad con la Constitución y la ley.

⁴⁴ Cfr. Folio 166.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

29.7. Precisó que el artículo 53 de la Ley 99, estableció que el Gobierno Nacional por medio de reglamento, establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

29.8. Aludió a los antecedentes del acto administrativo acusado, en cuanto a que: i) la política del Gobierno Nacional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 Estado Comunitario, requiere la suma de esfuerzos para el mejoramiento continuo en la eficiencia de los procesos de licenciamiento ambiental, con la finalidad de lograr un crecimiento económico; ii) en los aspectos de conceptualización y procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales, no existe un criterio jurídico unificado, generando falta de seguridad jurídica; y, iii) la nueva propuesta se empezó a trabajar hace más de un (1) año y puesta a consideración, el primer borrador, para comentarios de las autoridades ambientales, sector regulado y público en general, recibiendo los comentarios respectivos y se realizaron talleres para ajustar la propuesta y fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental.

29.9. Mencionó que el proyecto de decreto trató los siguientes aspectos: (i) inclusión de nuevos proyectos objeto de licenciamiento; (ii) modificación de las condiciones para el licenciamiento ambiental; (iii) inclusión de nuevos artículos; (iv) modificación de artículos para optimizar el proceso de evaluación; y, (v) derogatoria de normas.

29.10. Adujo que durante la vigencia del Decreto 1220 de 2005 se han identificado trámites innecesarios para la obtención de una licencia ambiental y falta de claridad en algunos temas; “[...] *la propuesta normativa que se presenta tiene como objetivo principal el optimizar el procedimiento de licenciamiento ambiental y brindar claridad en temas puntuales [...]*”⁴⁵.

⁴⁵ Cfr. Folio 169.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

29.11. Afirmó que los sujetos procesales son todas las autoridades ambientales y los sectores regulados son: hidrocarburos, mineros, eléctrico, marítimo y portuario, de infraestructura, de importación de plaguicidas y otros sectores.

29.12. Sostuvo que como lo expresó la Corte Constitucional en sentencia 595 de 2010, la Constitución concedió una importancia cardinal al medio ambiente, que los problemas ambientales conciernen a todos los Estados, y por ello, la preservación de un ambiente sano es un interés de carácter universal.

29.13. Señaló que se deroga explícitamente el Decreto 1220 de 2005, se establece un régimen de transición, no se exige la presentación de ningún instrumento de manejo y control ambiental sobre actividades en operación, se respetan las licencias ambientales obtenidas y los planes de manejo ambiental establecidos y se dejan a salvo los contratos.

Actuaciones procesales

30. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 25 de febrero de 2011⁴⁶, admitió la demanda y ordenó: i) notificar al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Procurador Delegado ante la Corporación; ii) fijar en lista el proceso; iii) oficiar a la parte demandada para que remitiera los antecedentes administrativos de la disposición acusada. En el mismo auto, negó la suspensión provisional solicitada de los artículos 8°, 15, 16, 21, 23, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 40 y 51 parágrafo 3° del Decreto 2820 de 2010.

31. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 29 de agosto de 2017⁴⁷ ordenó correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión e indicó que en este término el Ministerio Público podrá solicitar el traslado especial previsto en el artículo 210 del CCA.

⁴⁶ Cfr. Folios 115 a 146 del cuaderno núm. 1 del expediente.

⁴⁷ Folio 246 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Alegatos de conclusión

De la parte demandante

32. Reiteró los cargos y argumentos expuestos en la demanda⁴⁸.

De la parte demandada

33. Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

De la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA⁴⁹⁵⁰

34. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, en adelante ANLA, mediante apoderada, presentó alegatos de conclusión en los siguientes términos:

34.1. Manifestó que, el párrafo del artículo 43 de la Ley 99, establece la obligación que tiene todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales.

34.2. El acto administrativo acusado se sustenta en la Ley *ibidem*, sumado a las competencias otorgadas a la ANLA en el Decreto 3573 de 2011.

34.3. Precisó que los actos administrativos, “[...] reflejan en su contenido una interpretación ajustada al Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993, siendo esta la justificación para la autoridad, en centrarse específicamente en el cumplimiento al deber legal como lo ha establecido la Ley ya mencionada, en los que atañe al cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la inversión forzosa del 1%. [...]”⁵¹.

⁴⁸ Folios 256 a 271 del cuaderno núm. 1 del expediente.

⁴⁹ El Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011, creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA.

⁵⁰ Cfr. Folios 272 a 287 del cuaderno núm. 1 del expediente.

⁵¹ Cfr. Folio 273.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

34.4. Aludió a la indexación, citando algunas sentencias y conceptos del Consejo de Estado y providencias de la Corte Constitucional.

34.5. Afirmó que “[...] en reiterada jurisprudencia, que pareciera la hoy accionante quien ha promovido cerca de 80 demandas en contra de la nación ha olvidado, en lo relativo al cumplimiento de la obligación de inversión de no menos del 1%, de las cuales cerca del 40% han sido falladas en su contra, [...]”⁵², y citó sentencias del Consejo de Estado sobre la obligación del 1% de inversión forzosa del parágrafo del artículo 43 de la Ley 99, reglamentada por el Decreto 1900 de 2006.

34.6. Puntualizó que “[...] el tema bastante ya se ha decantado, y múltiples han sido los fallos (más de 30) adversos en las mismas circunstancias al hoy demandante y en favor de los Recursos Naturales de la nación, [...]”⁵³.

Concepto del Ministerio Público⁵⁴

35. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa conceptúo que no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda.

35.1. Aseveró que con la expedición de los artículos 8°, 23, 25, 38, 40, 42, 45, 46, 47, 48, 49 y 51 parágrafo 3° del Decreto 2820 de 2010, no se vulnera el numeral 1.º del artículo 150 de la Constitución, en virtud a que no modifica los artículos 52, 56 y 58 de la Ley 99, en razón a que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no invade la competencia del Congreso de la República. La competencia para expedir el decreto demandado radica en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, alusivo a la potestad reglamentaria, y en los numerales 1, 2, 10 y 12 del artículo 5.º de la Ley 99.

35.2. Afirmó que con la expedición de los artículos 10, 11, 12, 15, 16, 18, 25, 26, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 51 parágrafo 3° del Decreto

⁵² Cfr. Folio 277.

⁵³ Cfr. Folio 287.

⁵⁴ Folios 288 a 292 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

2820 de 2010, no se vulnera el artículo 53 de la Ley 99 “[...], teniendo en cuenta que los artículos demandados determinan la competencia del Ministerio de Ambiente en concordancia con el reglamento que expedirá en los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales cuando deben otorgar Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas. [...]”⁵⁵.

35.3. Señaló que con la expedición del artículo 12 del decreto *idem*, no se viola las normas superiores “[...] por tratarse de una situación *sui generis*, o atípica, donde se da aplicación a un principio de prevalencia. Es una regla excepcional que evita vacíos de competencias [...]”⁵⁶

35.4. Sostuvo que cada uno de los artículos acusados tienen competencia constitucional y legal; ello significa, que la motivación que utilizó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial estaba acorde con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución y los artículos 5, 50, 51 y 53 de la Ley 99.

35.5. Estimó que, no se configura la causal de nulidad por falsa motivación, falta de competencia e infracción a la norma superior.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

36. La Sala procederá al estudio de: i) la competencia de la Sala; ii) normas acusadas; iii) cuestiones previas; iv) los problemas jurídicos; v) marco normativo internacional en materia de Derecho Ambiental; vi) marco constitucional y legal en materia de Derecho Ambiental; vii) marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el Sistema Nacional Ambiental, SINA; y, viii) análisis del caso concreto.

⁵⁵ Cfr. Folio 291 vto.

⁵⁶ *Ibidem*.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Competencia de la Sala

37. Visto el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, sobre la competencia del Consejo de Estado, en única instancia⁵⁷; aplicable en los términos del artículo 308⁵⁸ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011⁵⁹, sobre el régimen de transición y vigencia, y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en única instancia.

38. Agotados los procedimientos inherentes al proceso de nulidad de que trata este asunto, y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso *sub lite*, como se desarrollará a continuación.

Normas acusadas

39. Los artículos acusados del Decreto 2820 de 2010, son: 8°, 10, 11, 12, 15, 16, 18, 23, 25 a 27, 29 a 31, 33 a 38, 40, 42 y 44 a 49 y el párrafo 3° del artículo 51.

Cuestiones previas

40. La Sala previo a determinar los problemas jurídicos, se pronunciará sobre las siguientes cuestiones previas al juicio de legalidad: i) derogatoria del acto administrativo acusado; ii) sucesión procesal; y iii) la ineptitud sustantiva de la demanda:

⁵⁷ “[...] **ARTÍCULO 128. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden. [...]”

⁵⁸ “[...] **ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA.** El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior. [...]”

⁵⁹ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”



Derogatoria del acto administrativo acusado

41. El artículo 53 del Decreto 2041 de 15 de octubre de 2014⁶⁰⁶¹ derogó el Decreto 2820 de 2010, que contiene las normas acusadas.

42. En estos casos, esta Corporación ha considerado que, “[...] *basta que la norma jurídica de carácter general haya tenido vigencia para que esta jurisdicción se pronuncie ante una demanda de nulidad que se presente contra ella, en consideración a los efectos que pudo producir durante su vigencia. [...]*”⁶²⁶³

43. En efecto, esta Sección ha considerado: “[...] *i) la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo acusado no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino que acaba con la vigencia de la norma con efectos hacia el futuro y ii) porque aún si una normativa ha sido derogada o ha operado sobre la misma la figura del decaimiento, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que **lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria o su decaimiento, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho.** [...]*”⁶⁴ (Destacado fuera de texto).

44. En tal virtud, procede el estudio de legalidad de las normas acusadas del Decreto 2820 de 2010.

⁶⁰ “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales”

⁶¹ Derogado por el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de febrero de 2001, número único de radicación 11001-03-24-000-2006-00264-00, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de noviembre de 2019; C.P. Hernando Sánchez Sánchez; número único de radicación 11001-03-24-000-2006-00163-01.

⁶⁴ *Ibidem*



Sucesión procesal

45. Visto el artículo 68 del Código General del Proceso⁶⁵, sobre la sucesión procesal, establece:

*“[...] **ARTÍCULO 68. SUCESIÓN PROCESAL.** Fallecido un litigante o declarado ausente, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador.*

Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurran

El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente.

Las controversias que se susciten con ocasión del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 1971 del Código Civil se decidirán como incidente [...]”
(Destacado fuera de texto).

46. Visto el artículo 12 de la Ley 1444 de 2011, prevé la reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

47. Visto el Decreto 3573 de 2011⁶⁶, dispuso la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

48. Visto el artículo 22 *eiusdem*, reguló la transferencia de procesos judiciales, de cobro coactivo y disciplinarios, al señalar:

*“[...] **El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debe transferir a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– los procesos judiciales, de cobro coactivo y disciplinarios que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal deban ser adelantados por esta entidad; los cuales serán***

⁶⁵ Anteriormente artículo 60 del CPC.

⁶⁶ Expedido en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas en los literales d), e) y f), del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

transferidos dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, y constará en las actas que se suscriban para el efecto.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible continuará con las acciones y trámites propios de cada proceso, hasta tanto se haga efectiva la mencionada transferencia. [...]” (Destacado fuera de texto).

49. La Sala considera que por ministerio de la Ley, en el *sub lite*: *i)* sobrevino la reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual pasó a denominarse Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; *ii)* se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, entidad del orden nacional, que forma parte del sector administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la cual se le trasladaron los procesos judiciales a cargo del Ministerio y que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal debe adelantar; *iii)* la ANLA presentó alegatos de conclusión; por tanto, se cumplen los presupuestos descritos en la norma citada *supra* y, en esa medida se le reconocerá como sucesor procesal del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien asumirá el proceso en el estado en que se encuentra. En consecuencia, la sentencia que aquí se profiera producirá los respectivos efectos, lo que se dispondrá en esta decisión, debiéndosele notificar en adelante las providencias que se dicten en este proceso.

50. La Sala advierte que la ANLA presentó alegatos de conclusión, etapa en la cual, si bien identificó correctamente el proceso con el número único de radicación 11001032400020100046600, su intervención se refirió a la inversión forzosa del 1% y al artículo 43 de la Ley 99, sobre las tasas por la utilización de aguas.

51. En este orden de ideas, la intervención de la ANLA no está relacionada con el proceso de la referencia.

Marco normativo sobre la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda

52. Visto el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo establece:

“[...] Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:

[...]



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

2. *Lo que se demanda.*

[...]

4. *Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.*

[...].”

53. Vistos los artículos 267 del Código Contencioso Administrativo, respecto de la remisión al entonces Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso);⁶⁷ el artículo 100⁶⁸ del Código General del Proceso respecto de las excepciones previas dispuso:

“[...] Artículo 100. Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones [...].”

54. Visto el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo que otorga la facultad al fallador para que en la sentencia definitiva se decida sobre cualquier excepción que encuentre probada.

Análisis del caso concreto en relación con la ineptitud sustantiva de la demanda

55. Como queda visto, la inepta demanda tiene dos manifestaciones principales: una la atinente a la ausencia de requisitos formales; y otra, la indebida acumulación de pretensiones.

⁶⁷ De conformidad con lo previsto en el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564, en concordancia con el numeral 6 del artículo 627 *ibidem*. Sobre la entrada en vigencia de la Ley 1564 consultar auto de 25 de junio de 2014, proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Enrique Gil Botero, núm. Único de radicación 25000233600020120039501

⁶⁸ Ley 1437, artículo 175; parágrafo 2: “[...] Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. [...]”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

56. La Sala observa que la parte demandante en su demanda no precisó dentro de las pretensiones de nulidad y normas acusadas, el inciso 5 del artículo 14 del Decreto 2820 de 2010, cuyo concepto de violación⁶⁹ desarrolló cuando expuso las razones de vulneración de las normas superiores.

57. Esta Sala consideró sobre la inepta demanda, por no cumplir uno de los requisitos formales del artículo 137 del CCA, lo siguiente:

*“[...] 43. El numeral 4º del artículo 137 del CCA dispone que **toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y debe contener los requisitos allí dispuestos, entre los cuales, se encuentran lo que se pretenda**, expresado con precisión y claridad, indicando las normas violadas y “explicando el concepto de violación”. [...]”⁷⁰. (Destacado y subrayado fuera de texto).*

58. En el *sub lite* el requisito que no se cumple es el numeral 2 del artículo *ibidem*⁷¹:

59. Por lo anterior y al no indicar lo que se demanda en las pretensiones, la Sala encuentra probada de oficio la excepción de inepta demanda por ausencia de requisitos formales respecto del inciso 5 del artículo 14 del Decreto 2820 de 2010.

60. Adicionalmente, la parte demandante incluyó en sus pretensiones de nulidad y dentro de las normas acusadas, los artículos 31, 33⁷² y 49 del Decreto 2820 de 2010, pero no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad,

⁶⁹ Afirmó que el inciso 5º. del artículo 14 del Decreto 2820 de 2010 vulnera el artículo 57 de la Ley 99 “[...] *en lo relacionado con el término para la entrega de los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, ya que mientras que la Ley establece un término de 60 días hábiles, el decreto los baja a 15 días [...]*” (ver folio 75). A su juicio, ello vulnera, por una parte, el numeral 1º. del artículo 150 de la Constitución y, por la otra, el artículo 53 de la Ley 99 toda vez que esa norma no facultó al Gobierno Nacional para modificar los procedimientos.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de diciembre de 2020; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 11001-03-24-000-2007-00285-00.

⁷¹ “[...] *Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:* [...]”

2. *Lo que se demanda. [...]*”.

⁷² Este artículo no está relacionado con la modificación de la licencia ambiental, sino con la cesión total o parcial de la misma; sin embargo, la parte demandante no expuso motivos de ilegalidad referidos a esta última figura.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

pertinencia y suficiencia que exige el cargo de violación⁷³⁷⁴, como lo dispone el numeral 4 del artículo 137 del CCA⁷⁵, al no referirse de manera expresa como los artículos indicados del decreto *supra*, infringieron las disposiciones legales o constitucionales.

61. Esta Corporación⁷⁶ ha considerado sobre el cumplimiento de la carga argumentativa que debe estar incluida en la demanda:

“[...] la formulación correcta de los cargos impone al demandante el deber de satisfacer las exigencias argumentativas, las que en este caso exigen que, cada acusación sea individualizada, y que respecto de cada precepto normativo acusado se efectúe el cotejo o comparación entre la regulación que de esta se consignó en la ley y la que al efecto contempla la disposición... que se acusa por extralimitación. Sin el cumplimiento de estas exigencias argumentativas, los cargos carecen de la concreción necesaria para poder ser examinados.

*Siendo la justicia contencioso-administrativa de carácter rogado, es necesario dar aplicación a lo ordenado en el artículo 137, numeral 4 del C.C.A., en el sentido de que no solo el demandante debe indicar las normas que estima infringidas con el acto impugnado, **sino que debe explicar el alcance y el sentido de la infracción**, o sea, el concepto de la violación.*

Así sobre la suficiencia de la causa petendi, ya el Consejo de Estado se ha pronunciado en múltiples oportunidades, y en especial esta Sala ha considerado: (...)

... Es así como el requisito del numeral 4º del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo citado previamente, relativo al concepto de la violación exige que al formular los cargos de inconstitucionalidad o

⁷³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 13 de octubre de 2016, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés (E), radicación nro. 15001-23-31-000-2005-03783-01. Ver también de la misma Sección: sentencia del 31 de enero de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado nro. 11001-03-24-000-2007-00405-00. Al respecto ha señalado la Sala que: “[L]as razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad o ilegalidad deben ser ciertas, lo que, evidentemente implica que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente «y no simplemente deducida por el actor, o implícita» [...]”, cfr., Sentencia de 28 de enero de 2010, Rad. 2003-00503-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de octubre de 2019; C.P. Oswaldo Giraldo López; número único de radicación 11001-03-24-000-2013-00067-00.

⁷⁵ “[...] **ARTICULO 137. CONTENIDO DE LA DEMANDA.** Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:
[...]

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. **Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.** [...]” (Destacado y subrayado fuera de texto).

⁷⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 13 de octubre de 2016, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés (E), radicación nro. 15001-23-31-000-2005-03783-01. Ver también de la misma Sección: sentencia del 31 de enero de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado nro. 11001-03-24-000-2007-00405-00.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

ilegalidad, el ciudadano demandante exponga con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, las razones por las cuales estima que el precepto acusado vulnera las normas constitucionales o legales que estima violadas. De no atenderse tales exigencias, no es viable un pronunciamiento de fondo por parte de la Corporación, circunstancia que da lugar a un fallo inhibitorio. Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de la norma impugnada, de tal manera que se inicie realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad o legalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corporación. Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad o ilegalidad deben ser ciertas, lo que, evidentemente implica que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente «y no simplemente deducida por el actor, o implícita» e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda [Sentencia de 28 de enero de 2010, Rad. 2003-00503-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso]. [...]”. (Resaltado de la providencia)

62. Por lo anterior y ante la falta de desarrollo del concepto de violación, la Sala encuentra probada de oficio la excepción de inepta demanda por ausencia de requisitos formales respecto de los artículos 31, 33 y 49 del Decreto 2820 de 2010, porque la parte demandante no precisó las razones de la violación alegada ni el alcance y sentido de la misma.

63. Por tanto, en uso de la facultad oficiosa prevista en el artículo 164, inciso segundo, del Código Contencioso Administrativo, así se declarará, y se continuará el estudio del caso respecto de los artículos restantes.

64. Precisado lo anterior, la Sala procederá a determinar los problemas jurídicos de la siguiente manera:

Problemas jurídicos

65. Corresponde a la Sala, con fundamento en la demanda y su contestación, determinar:



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

65.1. Si la parte demandada excedió la potestad reglamentaria y violó la Constitución Política y la ley al expedir las disposiciones acusadas del Decreto 2820 de 2010.

65.2. Si la parte demandada incurrió en falsa motivación porque las normas constitucionales y legales que invocó como fundamento del Decreto 2820 de 2010 no le otorgan la facultad reglamentaria respecto de los temas objeto de regulación y si los artículos 10 a 12, 15, 16, 34 a 38, 40, 42, 44 a 48 y 50 del Decreto 2820 de 2010 no están relacionados con la reglamentación de la Ley 99, específicamente su título VIII referente a las licencias ambientales.

66. En este orden de ideas, la Sala determinará si hay lugar o no a declarar la nulidad de las normas enjuiciadas del Decreto 2820 de 2010.

Marco normativo internacional en materia de Derecho Ambiental

67. En el orden internacional existen unos instrumentos normativos que hacen parte del derecho ambiental que tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales.

68. Dentro de los primeros instrumentos se encuentran la Declaración de Estocolmo⁷⁷, adoptada en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano⁷⁸, el 16 de junio de 1972, y la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 37/7 de 28 de octubre de 1982⁷⁹.

⁷⁷ “[...] La Declaración de Estocolmo, que contenía 26 principios, colocó las cuestiones ambientales en el primer plano de las preocupaciones internacionales y marcó el inicio de un diálogo entre los países industrializados y en desarrollo sobre el vínculo entre el crecimiento económico, la contaminación del aire, el agua y los océanos y el bienestar de las personas de todo el mundo. [...]”. Fuente: <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Estocolmo%2C%20que,aire%2C%20el%20agua%20y%20los.>

⁷⁸ “[...] fue la primera conferencia mundial en hacer del medio ambiente un tema importante. Los participantes adoptaron una serie de principios para la gestión racional del medio ambiente, incluida la Declaración y el Plan de acción de Estocolmo para el medio humano [...]”. Fuente: *ibídem*.

⁷⁹ “[...] en la que se proclaman los principios de conservación [...], con arreglo a las cuales debe guiarse y juzgarse todo acto del hombre que afecte a la naturaleza. [...]”.



69. Dentro del nuevo orden jurídico internacional ambiental, se encuentran: i) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992⁸⁰, adoptada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁸¹; y, ii) la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible⁸².

70. Los principios de la Declaración de Río de Janeiro se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política, según el cual “[...] *Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia [...]*”; al igual que lo señalado en el artículo 226 *ibidem* dado que el Estado Colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia y, por cuanto los incorporó como vinculantes y deben orientar la Política Ambiental y las normas que se expidan en esta materia, así como su interpretación, de acuerdo con el numeral 1. del artículo 1º. de la Ley 99.

71. La Declaración de Río de Janeiro atendió a las preocupaciones de los gobiernos de los Estados respecto a la protección del medio ambiente y reconoció la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, así como la importancia de la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial. En este contexto, previó, entre otros, los siguientes principios:

71.1. **Desarrollo sostenible** -principios 3º, 4º, 8º y 13, en virtud del cual, el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras; en esta medida, el medio ambiente constituye parte integrante del proceso de

⁸⁰ Este instrumento hace parte de la denominada Carta Internacional de Derecho Ambiental.

⁸¹ Reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Establece en su preámbulo, que su objeto es instituir una alianza mundial y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas; y procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

⁸² Aprobada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, Sudáfrica, del 2 al 4 de septiembre de 2002. Tiene fundamento en los principios de los derechos humanos universales y tiene por objeto impulsar el desarrollo sostenible desde diversas perspectivas (económica, social y ambiental).



desarrollo y el Estado debe contribuir a su protección mediante medidas que permitan reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenible.

71.2. **Prevención** -principio 17-, según el cual debe emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente produzca un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

71.3. **Precaución** -principio 15-, que exige que cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no se utilice como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

71.4. **No contaminar** -principios 8° y 14-, el cual tiene un desarrollo en el Manejo Integral de los Residuos que exige la transformación para la adquisición de tecnología ambientalmente limpia, la minimización de generación de residuos, la reutilización de residuos, el reciclaje y disposición final adecuada de los residuos.

71.5. **Participación e información** -principios 10°, 18 y 19-, que implica obligaciones respecto a los ciudadanos y los demás Estados. En efecto, los temas ambientales deben ser tratados con la participación de todos los ciudadanos e interesados, en esta medida, las autoridades tienen la obligación de proporcionar el acceso a la información necesaria y otorgar oportunidades para participar en los procesos de adopción de las decisiones. Asimismo, los Estados deben proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe; asimismo, los Estados deben notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de estos.



71.6. **No acudir al uso de la fuerza** -principio 25-, teniendo en cuenta que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

Tratados internacionales

72. Existen una serie de tratados internacionales fundamentales con vocación universal, con el objeto de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, como:

72.1 El Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono⁸³.

72.2. El Convenio sobre la diversidad biológica⁸⁴.

72.3. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁸⁵.

72.4. El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación⁸⁶, el cual será objeto de estudio en el

⁸³ Adoptado el 22 de marzo de 1985, aprobado mediante la Ley 30 de 1990, promulgado con Decreto núm. 114 de 1992 y con fecha de entrada en vigor el 16 de julio de 1990. En su artículo 2º, dentro de las obligaciones generales, establece que “[...] Las Partes tomarán las medidas apropiadas, de conformidad con las disposiciones del presente Convenio y de los protocolos en vigor en que sean parte, para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono. [...]”.

⁸⁴ Adoptado el 5 de junio de 1992, aprobado mediante la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, declarados exequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C- 519 de 21 de noviembre de 1994, Decreto de promulgación 205 de 29 de enero de 1996 y con fecha de entrada en vigor el 26 de febrero de 1995. En su artículo 1. dispone como fin “[...] la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada. [...]”.

⁸⁵ Adoptada el 9 de mayo de 1992, aprobada mediante la Ley 164 de 27 de octubre de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C-073 de 23 de febrero 1995, promulgada por el Decreto 2081 de 1995 y con fecha de entrada en vigor el 20 de junio de 1995. En su artículo 2º establece como objetivo último “[...] lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. [...]”.

⁸⁶ Adoptado el 22 de marzo de 1989, aprobado mediante la Ley 253 de 9 de enero de 1996, declarados exequibles bajo condición por la Corte Constitucional en sentencia C-377 de 22 de agosto de 1996, promulgado por el Decreto 2061 de 1999 y con fecha de entrada en vigor el 31 de marzo de 1997.



acápites denominado “*Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación*”.

73. Los tratados internacionales citados *supra* han sido complementados por unos protocolos, enmiendas y acuerdos, entre los cuales se mencionan: i) el Protocolo de Montreal⁸⁷ de 1987 relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono; ii) el Protocolo de Basilea de 1999 sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación⁸⁸; iii) el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Montreal, adoptado el 29 de enero de 2000⁸⁹; iv) el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático"⁹⁰ de 1997 relacionado con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que causan calentamiento global; y, v) el Acuerdo de París de 2015⁹¹, que tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, así como mejorar la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

74. Estos instrumentos internacionales forman parte de la **Carta Internacional de Derecho Ambiental**, revisten importancia jurídica en la medida en que representan el interés universal por la protección del medio ambiente y combatir los grandes problemas ambientales globales.

⁸⁷ Adoptado el 16 de septiembre de 1987, aprobado mediante la Ley 29 de 28 de diciembre de 1992, declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencia C-379 de 9 de septiembre de 1993, promulgado por el Decreto 2082 de 1995 y con fecha de entrada en vigor el 2 de marzo de 1994.

⁸⁸ Adoptado el 10 de diciembre de 1999, aprobado mediante la Ley 945 de 17 de febrero de 2005, declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencia C-1151 de 11 de noviembre de 2005. Toma en cuenta el principio 13 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en virtud del cual los Estados deberán elaborar los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales relativos a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales y tiene por objeto establecer un régimen global de responsabilidad e indemnización pronta y adecuada por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos y su eliminación, incluido el tráfico ilícito de esos desechos.

⁸⁹ Aprobado mediante la Ley 740 de 24 de mayo de 2002, promulgado por el Decreto 132 de 2004, declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencia C-071 de 4 de febrero de 2003 y con fecha de entrada en vigor el 11 de septiembre de 2003.

⁹⁰ Aprobado mediante la Ley 629 de 27 de diciembre de 2000, promulgado por el Decreto 1546 de 2005 y declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencia C-860 de 15 de agosto de 2001. Creó obligaciones de resultado para que los Estados parte aseguraran, individual o conjuntamente, la limitación y la reducción, en periodos y porcentajes determinados acordados, las cantidades de emisiones de los gases de efecto invernadero teniendo en cuenta sus emisiones históricas.

⁹¹ Adoptado el 12 de diciembre de 2015, aprobado mediante la Ley 1844 de 14 de julio de 2017 y declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencia C-048 de 23 de mayo de 2018.



Marco constitucional y legal en materia de Derecho Ambiental

Marco constitucional

75. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha calificado la Carta Política de 1991 como una Constitución Ecológica⁹² desde la sentencia T-411 de 1992⁹³ y al respecto ha señalado que, “[...] Esta expresión no es una declaración retórica sin contenido normativo específico. En primer lugar se refiere al conjunto de normas específicas en las que el Constituyente plasmó mandatos de protección al ambiente; en segundo término, a un eje transversal de la Carta y un valor implícito en el sustrato axiológico del orden normativo y, por último, a un derecho fundamental, a la vez colectivo y autónomo. [...]”⁹⁴.

76. Los artículos 79 y 80 de la Constitución delimitan el contorno esencial del derecho al medio ambiente sano y como lo indica este último artículo, corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

77. De esta forma, este modelo constitucional ecológico requiere que la legislación que se expida, tenga como objetivo asegurar la defensa y protección de los recursos naturales, del entorno ecológico y del medio ambiente.

Marco legal

78. El marco legal en materia ambiental encuentra sus inmediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973⁹⁵ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974⁹⁶, cuyos artículos 1.º y 2.º, prevén, respectivamente, que: i) el medio ambiente

⁹² La Corte Constitucional en la sentencia C-048 de 2018, expediente LAT-447, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, se pronunció sobre la preocupación de los Estados por proteger el medio ambiente, la obligación del Estado de garantizar un ambiente sano y la existencia de una Constitución ecológica que contiene un conjunto de disposiciones que reconocen la importancia del ambiente sano e imponen una serie de obligaciones al Estado.

⁹³ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹⁴ “[...] Corte Constitucional; sentencia C-389 de 27 de julio de 2016; M.P. María Victoria Calle Correa [...]”.

⁹⁵ “[...] Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. [...]”.

⁹⁶ “[...] Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. [...]”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares; y, ii) el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del medio ambiente.

79. La Ley 99 prevé los principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el Sistema Nacional Ambiental, SINA

80. A partir de la Constitución Política de 1991 y su nueva concepción ecológica, vino el desarrollo normativo con la expedición de la Ley 99⁹⁷, mediante la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA, para el manejo ambiental del país, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

⁹⁷ Esta Ley dispuso en su artículo 1.º los principios generales que debe seguir la política ambiental colombiana.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

81. El artículo 2 de la Ley *idem*, sobre la creación y objetivos del Ministerio del Medio Ambiente, señala que esta entidad es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y le corresponde coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, para “[...] *asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación. [...]*” (Destacado fuera de texto).

82. Visto el artículo 4 de la Ley *supra*, establece que el Sistema Nacional Ambiental SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley *ejusdem*. Este sistema está integrado por los siguientes componentes:

[...] 1) *Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.*

2) *La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley.*

3) *Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley.*

4) *Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.*

5) *Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.*

6) *Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.*

El gobierno nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

PARÁGRAFO. *Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios. [...]* (Destacado fuera de texto).



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

83. Dentro de las funciones conferidas en el artículo 5 de la Ley *ejusdem* al Ministerio del Medio Ambiente, el numeral 4), establece:

“[...] 4) Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, SINA; [...]”

84. La Corte Constitucional en sentencia C-407 de 2019⁹⁸, sobre el Sistema Nacional Ambiental, SINA, señaló:

“[...] En desarrollo de los preceptos constitucionales relativos al medio ambiente y siguiendo parámetros internacionales sentados al respecto, fue expedida la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se “crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde, según el artículo 2º de la Ley 99 de 1993 coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

[...]

*(iv) La prevención y control de los factores de deterioro ambiental es un compromiso y una responsabilidad de todas las autoridades del Estado y, por tanto, un interés que rebasa las fronteras locales y regionales, incluso las nacionales. **La entidad de este interés hace indispensable el trabajo mancomunado y coordinado de todas las autoridades del Estado. Esta razón llevó a la creación del SINA en 1993 y justifica la existencia de un ente articulador y regulador central –el Ministerio de Ambiente- encargado de emitir (sic) regulaciones, definir la política ambiental y de desarrollo sostenible a nivel nacional –con participación de otros órganos del sistema y de la comunidad, vigilar su implementación, evaluar sus resultados y generar conocimiento técnico que sirva para retroalimentar el diseño de la política.**⁹⁹ [...]”*
(Destacado fuera de texto).

85. Esta Sección en sentencia de 19 de noviembre de 2018¹⁰⁰, consideró que la regulación del medio ambiente, no se limita a la normativa constitucional, en razón

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-407 de 2019, expediente D-13054. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁹⁹ Ver sentencias C-423 de 1994, C-495 de 1996, C-596 de 1998, C-994 de 2000, C-894 de 2003, C-462 de 2008, y C-598 de 2010. Además, este entendimiento de la autonomía de las corporaciones autónomas regionales es ratificado por los principios de gradación normativa y rigor subsidiario previstos en el artículo 63 de la Ley 99.

¹⁰⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de noviembre de 2018; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 63001-23-33-000-2017-00240-01(AP) ACUMULADO 63001-23-33-000-2017-00282-00.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

a que se han expedido disposiciones de distinta jerarquía, en desarrollo de los derechos, principios y normas fundamentales, con la finalidad de asegurar y fortalecer su protección. Menciona la Ley 99, que establece la política ambiental colombiana y sus principios generales.

86. De lo anterior, se tienen los siguientes elementos del Sistema Nacional Ambiental, SINA: (i) con la expedición de la Ley 99, se organizó este sistema, el cual es dirigido y coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente, entidad de mayor jerarquía; (ii) su finalidad es asegurar la adopción y ejecución armónica de las políticas y de los planes, programas y proyectos que se requieren, para garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares, respecto del medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación; (iii) está compuesto por principios, orientaciones, normas, entidades, organizaciones, fuentes y recursos¹⁰¹; (iv) la necesidad de un trabajo conjunto y coordinado de todas las autoridades del Estado, para prevenir y controlar los factores que impactan el medio ambiente, produjo su creación; y justifica la existencia de un ente articulador y regulador central que es el Ministerio del Medio Ambiente, encargado de expedir regulaciones, definir la política ambiental y de desarrollo sostenible a nivel nacional, de manera participativa, con la intervención de las otras instituciones que integran el sistema y de la comunidad.

Análisis del caso concreto

87. Atendiendo al marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales referidos *supra*, la Sala procede a realizar el análisis correspondiente para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico concluir el caso concreto.

Primer cargo: Exceso de la potestad reglamentaria y violación de la Constitución Política y de la ley

¹⁰¹ Los principios y orientaciones generales constitucionales, los contenidos en la Ley 99 y en la normatividad ambiental que la desarrolle; la normatividad que no se derogue por la Ley *idem* y la que se desarrolle en virtud de la misma; las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental; las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental; las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente; y, las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.



88. Visto el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“[...] **ARTICULO 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

[...]

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. [...]”

89. Esta Sección ha señalado que, *“[...] la norma transcrita faculta al Presidente de la República, en su condición de suprema autoridad administrativa para dictar normas necesariamente orientadas a la correcta ejecución de la ley **sin necesidad de disposición expresa que la conceda** y que la potestad comentada es **inversamente proporcional a la extensión de la ley**; esto es, que ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa. De hecho, el alcance de la potestad reglamentaria depende de la valoración política que el Legislador haga de la materia que desarrolla pues puede regular íntegramente una materia sin dejar margen alguna a la reglamentación, o abstenerse de reglar algunos aspectos, que el Presidente la reglamente para su debida aplicación. [...]*”¹⁰². (Destacado fuera de texto).

90. Esta sentencia también consideró que, la potestad *supra* no es absoluta porque tiene como límite la Constitución y la ley, y no se puede ejercer para variar o modificar el contenido y espíritu de la Ley.

91. La Corte Constitucional¹⁰³ ha indicado que el poder reglamentario es una facultad de la Administración para producir normas jurídicas, tiene como fundamento en un Estado Social de Derecho, *“[...] la necesidad de adoptar disposiciones generales y abstractas mediante las cuales se desarrolle el sentido*

¹⁰² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de abril de 2019; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 11001-03-24-000-2009-00571-00.

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencia C-384 de 2003, expediente D-4312. M. P.: Clara Inés Vargas Hernández.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

de la ley, a fin de poder hacerla ejecutable. Este poder reglamentario está limitado por el espíritu y el contenido de la ley que reglamenta. Así pues, el acto expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria debe aportar los detalles, los pormenores de la ejecución de la ley, facilitar su entendimiento y comprensión. [...]

92. Asimismo, ha precisado que su ejercicio se amplía o restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. Al respecto, consideró¹⁰⁴:

[...] La doctrina y la práctica han demostrado que la potestad reglamentaria del ejecutivo es inversamente proporcional a la extensión de la ley. De suerte que, ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa.

¿Qué factores determinan que ello ocurra?

En esencia, la mayoría de las veces, el ejercicio íntegro o precario de la potestad de configuración normativa depende de la voluntad del legislador, es decir, ante la valoración política de la materia a desarrollar, el Congreso de la República bien puede determinar que regula una materia en su integridad, sin dejar margen alguna a la reglamentación o, por el contrario, abstenerse de reglar explícitamente algunos aspectos, permitiendo el desenvolvimiento posterior de las atribuciones presidenciales de reglamentación para que la norma pueda ser debidamente aplicada.

No obstante, esta capacidad del Congreso para determinar la extensión de la regulación de una institución, tiene distintos límites que vienen dados por las especificidades de las materias objeto de dicha regulación. Así, por ejemplo, el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, somete a estricta reserva legal, entre otras, la regulación de materias tales como impuestos o leyes estatutarias. Para esta Corporación, es claro que la regulación de los elementos esenciales de materias sometidas a reserva de ley, no son susceptibles de ser regulados a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo en cuestiones accesorias y de detalle, so pena de contrariar disposiciones imperativas de raigambre Superior (C.P. arts. 152 y 338) [...]

93. Respecto de la complementariedad existente entre el ejercicio de la función legislativa con la administrativa reglamentaria, en torno a lograr la ejecución efectiva de la Ley con la expedición del acto reglamentario, esta Sala señaló lo siguiente:

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia C-372 de 2009, expediente D-7473. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.



*“[...] Lo anterior significa que la ley sienta los principios generales de la materia que se regula, sin que deba contener todos los detalles, criterios específicos y pormenores indispensables para su cabal aplicación. **De ahí que el decreto reglamentario sea necesario para hacerla operante o particularizarla para hacerla viable.** En esa medida, el ejercicio de la potestad reglamentaria tendrá como límite el ámbito de aplicación, los fines, criterios y requisitos establecidos por la Ley, sin que se le permita al reglamento ir más allá, de tal forma que varíe las disposiciones de rango legal. [...]”¹⁰⁵. (Destacado fuera de texto).*

94. A manera de resumen, la Sala¹⁰⁶ considera que la potestad reglamentaria tiene estas características: i) es el ejercicio de una función administrativa; ii) tiene como propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente; iii) finaliza con la expedición de actos de carácter general y abstracto, los cuales, en el caso del Presidente de la República, reciben el nombre de decretos reglamentarios; iv) el acto que resulta no es una nueva ley, sino un acto complementario de esta; v) promueve la organización y el funcionamiento de la administración; vi) representa un mecanismo de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; vii) no puede ejercerse en el caso de materias que deben necesariamente regularse a través de una ley; y, viii) no es posible ejercerla cuando se trate de una ley que incorpore disposiciones precisas y claras que no requieren de una regulación adicional para su ejecución.

95. En síntesis, la potestad reglamentaria no es absoluta porque tiene como límite y radio de acción la Constitución Política y la ley, y no puede ejercerse para alterar o modificar el contenido y espíritu de esta.

Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria

96. La parte demandante afirmó que “[...], al expedir el Gobierno Nacional el artículo 8° del Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010, [...] violó el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, **ya que esta norma sólo faculta al Gobierno, para expedir reglamento para establecer los caos (sic) en los cuales las Corporaciones Autónomas**

¹⁰⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de diciembre de 2020; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00159-00.

¹⁰⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de noviembre de 2019; C.P. Hernando Sánchez Sánchez; número único de radicación 11001-03-24-000-2011-00162-00.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

*Regionales, otorgarán licencias ambientales y aquellos en los que se requiera de estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas y **no para reglamentar** las competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para el otorgamiento de licencias ambientales, el cual ya está claramente establecido en el artículo 52 de la Ley 99 de 1993; norma que resulta también vulnerada [...]*¹⁰⁷ (Destacado fuera de texto).

97. La Sala destaca que en la parte introductoria del Decreto 2820 de 2010 se precisó que el Gobierno Nacional lo expidió “[...] *En ejercicio de sus facultades constitucionales, en especial de lo establecido en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, [...]*”.

98. El artículo 53 de la Ley 99 no faculta, ordena u otorga poderes especiales al Presidente de la República para reglamentar las competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; sin embargo, ello no implica el exceso de las facultades de esa autoridad porque la potestad reglamentaria corresponde al ejercicio de una función constitucionalmente asignada.

99. De acuerdo con lo expuesto *supra*, la potestad reglamentaria tiene fundamento en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y “[...] *la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador [...]*”¹⁰⁸.

100. En este orden de ideas, para que el Presidente de la República reglamente una ley no es necesario que el legislador lo indique expresamente en el texto respectivo toda vez que la Carta Política previó esta atribución a cargo de la suprema autoridad administrativa del Estado para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de superior jerarquía. Sobre el particular, la Corte Constitucional consideró, en la sentencia C-028 de 1997, lo siguiente:

[...] La potestad reglamentaria, o el poder reglamentario, es un derecho propio constitucionalmente otorgado al Presidente de la República como autoridad

¹⁰⁷ Cfr. Folio 57.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, sentencia C-028 de 30 de enero de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero y Corte Constitucional, sentencia C-302 de 5 de mayo de 1999, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

*administrativa, para dictar las normas de carácter general que son necesarias para la correcta ejecución de la ley. Por consiguiente, esta atribución no necesita de norma legal expresa que la conceda, pero su ejercicio se amplía o restringe en la medida en que el Congreso utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos [...]*¹⁰⁹.

101. En consecuencia, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del numeral 1° del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010

102. La parte demandante manifestó que el numeral 1. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 modificó completamente el numeral 1°. del artículo 52 de la Ley 99 “[...] *al hacer una serie de condicionamientos al tema de la exploración minera, ya que le colocan (sic) el requisito de licencia ambiental a los proyectos de exploración, solo si requieren de la construcción de vías para el transito (sic) vehicular y para la exploración sísmica en áreas marinas cuya profundidad sea inferior a 200 metros; cuando el artículo 52 establece de forma general para todo tipo de exploración, sea con vías o sin vías y no establece límite para la exploración de petróleos en el fondo del mar; lo mismo ocurre con los siguientes literales b), c), d), e) y f (sic) del mencionado numeral y artículo. [...]*”¹¹⁰.

103. El numeral 1 del artículo 52 de la Ley 99 y la norma acusada prevén:

Numeral 1°. del artículo 52 de la Ley 99	Numeral 1°. artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
<p>[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</p> <p>1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías.</p> <p>[...]</p>	<p>[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</p> <p>1. En el sector hidrocarburos:</p> <p>a) Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción de vías para el tránsito vehicular y las actividades de exploración sísmica en las áreas marinas del</p>

¹⁰⁹ Corte Constitucional, sentencia C-028 de 30 de enero de 1997, M.P. Alejandro Martínez

¹¹⁰ Cfr. Folio 58.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

	<p><i>territorio nacional cuando se realicen en profundidades inferiores a 200 metros;</i></p> <p><i>b) Los proyectos de perforación exploratoria por fuera de campos de producción de hidrocarburos existentes, de acuerdo con el área de interés que declare el peticionario;</i></p> <p><i>c) La explotación de hidrocarburos que incluye, la perforación de los pozos de cualquier tipo, la construcción de instalaciones propias de la actividad, las obras complementarias incluidas el transporte interno de fluidos del campo por ductos, el almacenamiento interno, vías internas y demás infraestructuras asociada y conexas;</i></p> <p><i>d) El transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación que impliquen la construcción y montaje de infraestructura de líneas de conducción con diámetros iguales o superiores a 6 pulgadas (15.24 cm), incluyendo estaciones de bombeo y/o reducción de presión y la correspondiente infraestructura de almacenamiento y control de flujo; salvo aquellas actividades relacionadas con la distribución de gas natural de uso domiciliario, comercial o industrial;</i></p> <p><i>e) Los terminales de entrega y estaciones de transferencia de hidrocarburos líquidos, entendidos como la infraestructura de almacenamiento asociada al transporte de hidrocarburos y sus productos y derivados por ductos;</i></p> <p><i>f) La construcción y operación de refinerías y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un complejo de refinación;</i></p> <p><i>[...].</i></p>
--	---

104. En primer orden, el artículo 52 de la Ley 99 se refiere a la competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para otorgar de manera privativa una licencia ambiental respecto de algunas obras o actividades; sin embargo, su objeto no está relacionado con determinar taxativamente cuáles obras o actividades deben obtener previamente una licencia ambiental toda vez que el artículo 49 *ibidem* dispuso que “[...] *La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental. [...].*” (Destacado y subrayado fuera del texto).



105. De acuerdo con lo anterior, la Ley 99 no limitó la obligación de obtener licencia ambiental a las obras, industrias, actividades o proyectos previstos en el artículo 52 *idem*, por cuanto previó que este aspecto podía ser desarrollado en otra ley o reglamento. En este contexto, esta Sección concluyó que el Gobierno Nacional tiene la facultad de establecer cuándo se requiere una licencia ambiental; sobre el particular, en la sentencia de 30 de octubre de 2003, consideró lo siguiente:

[...] De otra parte, el actor considera que se violó el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, que prescribe:

ARTICULO 49. De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. *La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental (las negrillas no son del texto).*

*La norma anterior exige la obtención de la licencia ambiental para aquellas actividades que de acuerdo **con la ley y los reglamentos** pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, o al medio ambiente o introducir modificaciones notorias al paisaje, algunas de las cuales están expresamente señaladas en el artículo 52 de la Ley del Medio Ambiente, [...]. (Destacado del texto original).*

*La licencia ambiental para ejercitar cualquiera de las anteriores actividades, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 99 de 1993, debe ser expedida privativamente por el Ministerio del Medio Ambiente; y el mismo artículo 49, que el actor estima violado, **defiere al reglamento el señalamiento de otras actividades que puedan causar un deterioro ambiental grave [...]**¹¹¹ (Destacado fuera de texto).*

106. La Sección Primera del Consejo de Estado había expuesto esta tesis en la sentencia de 23 de febrero de 1996 cuando estudió la legalidad del numeral 15 del artículo 7° y el párrafo 2° del artículo 8° del Decreto 1753 de 1994, “*Por el cual se reglamenta parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*”. En esa oportunidad, precisó:

[...] Como quiera que el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 defirió tanto a la ley como al reglamento determinar cuáles obras, industrias o actividades pueden producir deterioro grave a los recursos naturales o renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y, por tanto requieren de licencia ambiental, ello implica que todos aquellos casos

¹¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia de 30 de octubre de 2003; núm. único de radicación: 11001032400020020037401(8402).



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

enumerados en el artículo 8º del Decreto Reglamentario 1753 de 1994, contentivo de las disposiciones acusadas, son susceptibles de acarrear una u otra de las consecuencias señaladas en dicho artículo 49, por lo cual para su ejecución, establecimiento o desarrollo se impone el previo otorgamiento de una licencia ambiental, independientemente de que las mismas vayan a ser adelantadas por persona de derecho privado o de derecho público, dentro de estas últimas incluidas las Corporaciones Autónomas Regionales, puesto que la norma superior no establece excepción alguna. [...]”¹¹² (Destacado fuera de texto).

107. En el mismo sentido, esta Corporación, al resolver la demanda de nulidad presentada contra el Decreto 883 de 31 de marzo de 1997¹¹³, reiteró que los artículos 5º. y 49 de la Ley 99 otorgan a la parte demandada la facultad de reglamentar las actividades que causen impacto o deterioro ambiental¹¹⁴.

108. En conclusión, el Gobierno Nacional tiene la facultad de establecer las actividades, obras o proyectos que requieren licencia ambiental, en el marco de la potestad reglamentaria.

109. En segundo orden, el numeral 1º. del artículo 8º. del Decreto 2820 de 2010 no limita la obligación de solicitar licencia ambiental a las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción de vías para el tránsito vehicular y a las actividades de exploración sísmica en las áreas marinas del territorio nacional cuando se realicen en profundidades inferiores a 200 metros, porque también exige esta autorización para los proyectos de perforación exploratoria por fuera de campos de hidrocarburos existentes.

¹¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez; sentencia de 23 de febrero de 1996; número único de radicación: 3360

¹¹³ “Por el cual se regulan de manera general algunas actividades y se define un instrumento administrativo para la prevención o el control de los factores de deterioro ambiental”.

¹¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 20 de agosto de 1998; C.P. Dr. Manuel S. Urueta Ayola; núm. único de radicación 4599 y 4647



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

110. La Sección Primera del Consejo de Estado, con ocasión de la demanda de nulidad presentada contra los numerales 1°.115 y 12¹¹⁶ del artículo 8°. del Decreto 1180 de 2003, por el cual se reglamentaba el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales, estudió el cargo según el cual, el listado que contiene la norma excluye algunas de las actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinería que requieren de licencia ambiental, según el numeral 1 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993.

111. Esta Corporación concluyó que “[...] el artículo 52 numeral 1 de la Ley 99 de 1993 consagra la exigencia de la licencia ambiental para las actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías, **que conforme a la ley o al reglamento puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notarias al paisaje [...]**” y que no advierte “[...] que dentro de las actividades enumeradas en el artículo acusado estén excluidas o restringidas otras a las que sí se refiere la Ley; y tampoco en el expediente hay elementos de juicio que permitan demostrar que algunas actividades que sí producen **deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducen modificaciones considerables o notarias al paisaje han sido excluidas en el reglamento para efectos de la exigencia del**

¹¹⁵ “[...] **ARTÍCULO 8o. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

1. En el sector hidrocarburos:

- a) Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción de vías para el tránsito vehicular;
- b) Los proyectos de perforación exploratoria por fuera de campos de producción de hidrocarburos existentes de acuerdo con el área de interés que declare el peticionario;
- c) La explotación de hidrocarburos que incluye las instalaciones propias de la actividad y obras complementarias incluidas el transporte interno del campo por ductos y su almacenamiento interno, las vías y demás infraestructura asociada;
- d) El transporte y conducción de hidrocarburos líquidos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación que impliquen la construcción y montaje de infraestructura de líneas de conducción con diámetros iguales o superiores a 6 pulgadas (15.24 cm), y el transporte de hidrocarburos gaseosos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación y que reúnan las siguientes condiciones: longitudes mayores de diez (10) kilómetros, diámetros mayores a seis (6) pulgadas y presión de operación superior a veintiocho (28) bares (400 psi), incluyendo estaciones de bombeo y/o reducción de presión y la correspondiente infraestructura de almacenamiento y control de flujo;
- e) Los terminales de entrega y estaciones de transferencia de hidrocarburos líquidos, entendidos como la infraestructura de almacenamiento asociada al transporte por ductos;
- f) La construcción y operación de refinerías y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un complejo de refinación [...]

¹¹⁶ “[...] 12. La producción de pesticidas y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales. [...]



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

requisito de la licencia ambiental, lo que descarta la prosperidad del primer cargo de la demanda [...]¹¹⁷ (Destacado fuera de texto).

112. De acuerdo con la tesis expuesta, la determinación, por medio de decreto, de las obras, proyectos o actividades que requieren licencia ambiental expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no modifica la Ley 99, sino que la desarrolla y permite su cumplimiento en los casos previstos por el Gobierno Nacional.

113. La Sala considera necesario destacar que el Decreto 2820 de 2010 reguló los proyectos, obras o actividades que están sujetos a licencia ambiental en el artículo 7°, el cual remitió a los artículos 8° y 9°. *ibidem*; sin embargo, no es posible realizar el análisis de legalidad del artículo 7° citado, en virtud del principio de justicia rogada que rige en la jurisdicción contenciosa administrativa, comoquiera que esta norma no fue objeto de demanda.

114. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 31 de mayo de 2018, manifestó lo siguiente:

“[...] Esta Sección¹¹⁸, a propósito de lo expuesto, ha destacado que la justicia contenciosa administrativa es rogada, indicando que:

«[...] Sobre el particular, la Sección Primera¹¹⁹, del Consejo de Estado, en sentencia de 12 de junio de 2014, sostuvo:

[...]

Sobre el particular, es oportuno traer a colación la sentencia de 27 de noviembre de 2003 de esta Sección (Expedientes Acumulados núms. Rad.: 1101-03-24-000-2002-00398-01 y 1101-03-24-000-2002-00080-01 (8456 y 7777), Actores: José Darío Forero Fernández, Hugo Hernando Torres y otro, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), en la que se precisó:

¹¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. María Claudia Rojas Lasso; núm. único de radicación: 11001032400020030039801

¹¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D.C., dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 08001-33-31-004-2011-00660-01. Actor: LUIS ALIRIO GUARÍN ORTÍZ. Demandado: ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA Y OTROS.

¹¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil catorce (2014), Radicación número: 25000-23-24-000-2005-00434-01.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

“Respecto de la interposición de demandas de nulidad ante lo contencioso administrativo, **es necesario recordar que la justicia contencioso administrativa es “rogada” es decir, que solo puede pronunciarse respecto de los hechos y normas que se hayan esgrimido en la demanda de donde resulta que la precisa y adecuada cita de los fundamentos de derecho y de las normas violadas viene a constituir el marco dentro del cual puede moverse el juzgador.** Así lo ha expresado esta Corporación a través de sus fallos de los cuales se destaca el siguiente pronunciamiento:

“En atención al carácter de “justicia rogada” que tiene la justicia administrativa, el juez no puede realizar el estudio de legalidad con normas no invocadas en la demanda, pues la expresión tanto de los fundamentos de derecho que se invocan como vulnerados, así como el concepto de la violación, constituyen el marco dentro del cual puede moverse el juez administrativo. Así lo ha señalado en reiterada jurisprudencia esta Corporación. En distintos fallos se ha dicho: “Esta jurisdicción es por esencia rogada. Ello significa que es el accionante, en el señalamiento que hace de las disposiciones transgredidas con los actos administrativos que acusa, quien determina el marco de juzgamiento. **No le está permitido al juez administrativo confrontar el acto impugnado con normas no invocadas en la demanda ni atender a conceptos de violación diferentes a los expuestos en el libelo** En otros términos, al juzgador solo le es dado analizar el acto enjuiciado a la luz de las disposiciones que se indican como violadas y por los motivos planteados en el escrito introductorio”. (Confr. Sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación 8051. C.P. Joaquín Barreto Ruíz. Noviembre 29 de 1995). En otro fallo se ratifica este criterio en la siguiente forma: **“El juez administrativo no tiene competencia para realizar un control general de legalidad. Está limitado por la demanda que constituye el marco de litis por manera que no puede analizar un acto que no se acusa”**. (Cfr. Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Miren de La Lombana. Radicación 1468). **Cuando la ley habla de citar las disposiciones violadas no se cumple con este requisito con la simple cita del ordenamiento al cual pertenecen las normas infringidas, sino que éstas deben señalarse con toda precisión.** El control que realiza el Consejo de Estado no es un control general de legalidad que supondría la confrontación con todos los ordenamientos superiores relacionados con el acto acusado, labor que resultaría imposible de ejecutar. Resulta procedente la prosperidad de la excepción de inepta demanda propuesta por la apoderada del Ministerio de Agricultura”. (Cfr. Consejo de Estado. Sección Primera. M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero. Expediente: 6536. Fecha: 02/04/18).” (Las negrillas y subrayas fuera de texto)

Consecuente con el precedente jurisprudencial enunciado, **considera la Sala que el Juez Contencioso Administrativo no puede realizar el estudio de legalidad del acto administrativo acusado con fundamento en normas superiores de derecho no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación no explicados, sino que debe limitarse a estudiar las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, expuestas en la demanda, que constituyen el marco de la litis o del juzgamiento.**

En otras palabras, **al Juez le está vedado pronunciarse sobre cuestiones o asuntos de fondo que no fueron objeto del debate en el proceso, conforme lo ha sostenido esta Sección en reiterados pronunciamientos, entre ellos, en sentencia de 7 de junio de 2012 (Expediente núm. 73001-23-31-000-2007-00153-01, Actor: Ricardo Guarnizo Morales, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), en la cual se dijo que:**



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

“Reitera la Sala que al juez en cada instancia le está vedado pronunciarse sobre cuestiones o asuntos de fondo que no fueron objeto del debate procesal, toda vez que su competencia está circunscrita al ámbito del proceso...”. [...]» [...]”¹²⁰. (Destacado y subrayado del texto).

115. De acuerdo con la anterior jurisprudencia, el juez no está facultado para estudiar la legalidad de un artículo que no fue objeto de la demanda de nulidad, teniendo en cuenta que esta constituye el marco de la discusión judicial, excepto cuando afecte la protección efectiva de los derechos fundamentales de aplicación inmediata previstos en el artículo 85 de la Constitución Política o desconozca el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en materia de derechos humanos e infracción al derecho internacional humanitario, lo cual no ocurre en el presente caso.

116. Las consideraciones expuestas también son aplicables a los literales b) a f) del numeral 1°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010, toda vez que la parte demandante acudió a la misma razón de violación que propuso respecto del literal a) del numeral *ibidem*.

117. En síntesis, no tiene vocación de prosperidad el cargo contra el numeral 1°. del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del numeral 2°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010

118. El numeral 2. del artículo 52 de la Ley 99 prevé que la parte demandada otorgará de manera privativa licencia ambiental en los casos de ejecución de proyectos de gran minería. A su turno, el numeral 2°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 prevé lo siguiente:

“[...] ARTÍCULO 8o. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

¹²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Primera; C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés; sentencia de 31 de mayo de 2018; núm. único de radicación: 11001032400020030052300



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

[...]

2. En el sector minero:

La explotación minera de:

a) **Carbón:** Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 ton/año;

b) **Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos:** Cuando la producción proyectada sea mayor o igual a 600.000 ton/año para las arcillas o mayor o igual a 250.000 m³/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;

c) **Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas:** Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a 2.000.000 de ton/año;

d) **Otros minerales y materiales:** Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 ton/año [...]"

119. La parte demandante manifestó que se presentó exceso de la potestad reglamentaria porque “[...] en el numeral 2° de (sic) artículo 52 de la Ley 99 de 1993, se establece que la competencia del Ministerio, es para proyectos de Gran Minería y en el numeral 2°, literales a), b), c), y d) del decreto 2820 de 2010, se establece la competencia, por toneladas de explotación; sin que esta situación sea de competencia de un decreto reglamentario, que aún estaría modificando la Ley 685 de 2001, [...]”¹²¹.

120. Sobre este cargo, la Sala reitera los argumentos expuestos en los acápites anteriores.

121. Además, la parte demandante omitió precisar las razones por las cuales la norma acusada desconoció la Ley 685 de 15 de agosto de 2001¹²².

122. El numeral 4°. del artículo 137 del CCA prevé que en las demandas de nulidad debe indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de violación, lo cual le otorga elementos concretos al juez para “[...] realizar un juicio capaz de fundamentar una decisión que merezca los efectos de cosa juzgada con carácter

¹²¹ Cfr. Folios 58 a 59.

¹²² “[...] Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. [...]”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

erga omnes que son inherentes a sus determinaciones proferidas en sede de anulación [...]”¹²³.

123. Por lo tanto, la Sala se encuentra relevada de hacer el estudio del cargo sobre la Ley 685 de 2001.

124. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la facultad reglamentaria respecto del literal a) del numeral 4° del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010

125. La parte demandante manifestó que el literal a) del numeral 4° del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010 modifica el numeral 3. del artículo 52 de la Ley 99 “[...] *en lo relacionado con la capacidad instalada; ya que el artículo 52 establece “y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw; la norma acusada lo establece en “La construcción y operación de centrales generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a MW”; cambia de KW a MW; medidas distintas en la Unidad de Medida; igualmente varía la Competencia del Ministerio de Ambiente, toda vez que mientras la ley 99 le establece la Competencia para aquellos proyectos de generación que **excedan** de 100.000 kw, es decir de 101.000 en adelante, el decreto lo coloca igual o superior 100 MW; lo que modifica sustancialmente el artículo 52 numeral 3 de la Ley 99 de 1993 y vulnera además el numeral 1°, del artículo 150 de la Constitución Política, en cuanto a las competencias del Congreso de la República. [...]”¹²⁴ (Destacado del texto).*

126. El numeral 3. del artículo 52 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Numeral 3°. del artículo 52 de la Ley 99	Literal a) del numeral 4°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
---	---

¹²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 5 de mayo de 2016; C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala; núm. único de radicación: 25000232400020100026001.

¹²⁴ Cfr. Folio 59.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

<p><i>“[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>3. Construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes.</i></p> <p><i>[...]”.</i> (Destacado fuera de texto).</p>	<p><i>“[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>4. En el sector eléctrico:</i></p> <p><i>a) La construcción y operación de centrales generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a 100 MW;</i></p> <p><i>[...]”.</i> (Destacado fuera de texto).</p>
---	--

127. Los Vatios (W) son un tipo de unidad de medida que se pueden expresar en diferentes órdenes de magnitud como Kilovatios (Kw) o Megavatios (Mw); un Megavatio (Mw) equivale a mil (1.000) kilovatios (Kw). Entonces, cien mil (100.000) kilovatios (Kw) corresponden a 100 Megavatios (Mw).

128. La Sala considera que el cambio de Kilovatios (Kw) a Megavatios (Mw) no afecta la legalidad de la norma acusada, en tanto los dos (2) órdenes de magnitud se fundamentan en vatios (W) y permiten establecer la capacidad instalada de las centrales generadoras de energía eléctrica de forma equivalente.

129. Ahora bien, la parte demandante sostiene que el numeral 3°. del artículo 52 de la Ley 99 establece la competencia de la parte demandada para conocer de las licencias ambientales para la construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y la construcción de centrales generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada de 101.000 Kilovatios (Kw) o superior, mientras que la norma acusada fija la capacidad en igual o superior a 100 Megavatios (Mw).

130. En cuanto a esta parte del cargo de violación, sobre el límite a partir del cual la capacidad instalada de las centrales generadoras de energía eléctrica, permite el otorgamiento o no de la Licencia Ambiental para su construcción, el literal a)



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

acusado determina “[...] con capacidad instalada igual o superior a 100 MW [...]”; y la norma reglamentada establece “[...] que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada. [...]”. La Sala observa que según el numeral 3 del artículo 52 de la Ley 99, la capacidad instalada para que proceda el otorgamiento o no de la Licencia Ambiental, debe exceder de 100.000 kw, para que cumpla esta exigencia sería 100.001 kw; el literal acusado, establece que la capacidad instalada es igual o superior a 100 MW (equivale a 100.000 kw), lo que permite que al ser igual a 100 MW, cumpliría este requisito, infringiendo y modificando lo previsto en la ley, que determina que sea superior a esta cantidad. (Subrayado fuera de texto).

131. En este contexto, la Sala considera que el literal a) del numeral 4. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 excede la potestad reglamentaria y modifica el numeral 3 del artículo 52 de la Ley 99.

132. Con fundamento en lo anterior, la Sala declarará la nulidad de la expresión “*igual o*”, contenida en el literal a) del numeral 4. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del literal b) del numeral 4° del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010

133. La parte demandante indicó que el literal b) del numeral 4°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 modifica el numeral 3°. del artículo 52 de la Ley 99 “[...] *toda vez que coloca (sic) nuevos condicionamientos para la **competencia** del Ministerio de Ambiente, para la exploración y uso de fuentes de energía alternativa; ya que la norma acusada establece: “b) Los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes con capacidad instalada superior a 3MW” y el numeral 3 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, dispone: “... y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes”, es decir que mientras la ley no establece ninguna unidad de medida **para la competencia** del Ministerio, el decreto le coloca (sic) 3MW en adelante, situación que modifica la ley y por ende vulnera las competencias del Congreso de la*



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

*República consagradas en el artículo 150 numeral 1°, de la Carta Política. [...]*¹²⁵
(Destacado fuera de texto).

134. El numeral 3°. del artículo 52 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Numeral 3°. del artículo 52 de la Ley 99	Literal b) del numeral 4°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
<p><i>“[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>3. Construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes.</i></p> <p><i>[...]”.</i> (Destacado fuera de texto).</p>	<p><i>“[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>4. En el sector eléctrico:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>b) Los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes con capacidad instalada superior a 3MW;</i></p> <p><i>[...]”.</i> (Destacado fuera de texto).</p>

135. En efecto, la norma acusada previó que la parte demandada tiene la competencia de otorgar o negar de manera privativa la licencia ambiental para los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes con capacidad instalada superior a tres (3) Megavatios (Mw); mientras que el numeral 3°. del artículo 52 de la Ley 99 estableció la competencia de forma general.

136. No obstante, la Sala considera que la norma acusada debe interpretarse como una extensión y complementación del numeral 3° del artículo 52 de la Ley 99 y no como una limitación, de acuerdo con los argumentos expuestos en el acápite denominado “*Exceso de la potestad reglamentaria respecto del numeral 1°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010*”.

¹²⁵ Cfr. folios 59 a 60.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

137. Asimismo, el literal b) del numeral 4°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010, es un desarrollo del artículo 49 de la Ley 99 porque establece la obligatoriedad de obtener licencia ambiental respecto de proyectos que pueden producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. En tal virtud, en el documento denominado “*SUSTENTACIÓN DEL PROYECTO POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA EL TÍTULO VIII SOBRE LICENCIAS AMBIENTAL (SIC) Y SE DEROGA EL DECRETO 1220 DEL 2005 Y 500 DEL 2006*”, se destacó los impactos ambientales que pueden generar los proyectos a los que se refiere la norma acusada, así:

[...] En cuanto a las (sic) fuente de energía virtualmente contaminantes es de anotar que se entiende por energía alternativa aquellas fuentes de energía que son usadas de manera marginal en el país y que no es obtenida a partir de combustibles fósiles.

Al respecto es pertinente señalar que dentro estas (sic) energía encontramos a la eólica, a la obtenida a partir de la biomasa, a la solar, la geotérmica y la de los océanos.

Los impactos ambientales que puede ocasionar la implementación de este tipo de proyectos, están asociados a sus fases de construcción y de operación, como a la magnitud del proyecto, lo cual está asociado a la magnitud del proyecto (sic), los cuales se distinguen a continuación:

*Alteración del paisaje
Emisión de ruidos
Proyección de sombras
Emisiones de material particulado
Pérdida de vegetación y alteración de la fauna*

De acuerdo con la República de Chile, señala el artículo 10 de la Ley 19.300 determina (sic) que para los proyectos de generación de energía eléctrica utilizando o no recursos renovables no convencionales con mayores a 3 MW obligatoriamente deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -SEIA, que es un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo diseñado para producir la dimensión ambiental en el diseño, ejecución y abandono de proyectos, cuyo homólogo en Colombia es la evaluación del EIA. [...]”¹²⁶.

138. En este orden de ideas, la norma acusada desarrolló la Ley 99 en el sentido de establecer de forma concreta y específica cuáles proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes requieren de licencia ambiental.

¹²⁶ Cfr. Folio 183 vto.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

139. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los literales b) y c) del numeral 6°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010

140. La parte demandante afirmó que el numeral 6° del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010 “[...] crea en literales b) y c) nuevas situaciones sobre las cuales se le asigna competencia al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para el otorgamiento de licencias ambientales; ya que el 4 (sic) del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, establece: “4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado”, situación contemplada en el literal a) del artículo 8° del decreto 2820; pero en los literales b) y c) del mencionado artículo crea unas nuevas competencias [...]”¹²⁷. A su juicio, ello vulnera, por una parte, el artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República; y, por la otra, el artículo 53 de la Ley 99 en la medida en que el Gobierno Nacional puede reglamentar únicamente lo relacionado con las licencias ambientales a cargo de las corporaciones autónomas regionales.

141. El numeral 4°. del artículo 52 de la Ley 99 y la norma acusada prevén:

Numeral 4°. del artículo 52 de la Ley 99	Literales b) y c) del numeral 6°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
<p>“[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</p> <p>[...]</p> <p>4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado.</p> <p>[...].”</p>	<p>“[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</p> <p>[...]</p> <p>6. En el sector marítimo y portuario:</p> <p>[...]</p> <p>b) Los dragados de profundización de los canales de acceso a puertos marítimos de gran</p>

¹²⁷ Cfr. folio 60.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

	<p><i>calado y los de mantenimiento cuyo volumen sea superior a 1000.000 de m³/año;</i></p> <p><i>c) La estabilización de playas y de entradas costeras.</i></p> <p><i>[...]</i></p>
--	---

142. Los literales acusados constituyen un desarrollo del artículo 49 de la Ley 99, que le ordena al Gobierno Nacional determinar los casos en los cuales se requiere licencia ambiental.

143. De acuerdo con el Gobierno Nacional, los dragados de profundización de los canales de acceso a puertos marítimos de gran calado y los de mantenimiento cuyo volumen sea superior a 1.000.000 de m³/año y la estabilización de playas y de entradas costeras requieren licencia ambiental por los impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales que estas actividades pueden generar. En efecto, en el documento denominado “*SUSTENTACIÓN DEL PROYECTO POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA EL TÍTULO VIII SOBRE LICENCIAS AMBIENTAL (SIC) Y SE DEROGA EL DECRETO 1220 DEL 2005 Y 500 DEL 2006*” se destacó lo siguiente:

[...] Las obras de dragado (temporales o continuas, para conseguir o mantener una profundidad determinada) afectan al medio ambiente natural, por un lado, al transformar los perfiles transversal y longitudinal del río, lo que normalmente conlleva cambios en el comportamiento de la corriente y, por otro lado, por las alteraciones en los alrededores del río, si el fango extraído se tiene que almacenar fuera del lecho fluvial. Además pueden producirse cambios en el nivel freático si los niveles del agua sufren variaciones duraderas.

Los cambios en el comportamiento de la corriente pueden, p. ej., (sic) dar lugar a peligros de inundaciones en el curso inferior de un río al aumentar la velocidad de la corriente en el curso medio. Al destruir o alterar determinadas formaciones del lecho, el dragados (sic) puede tener como consecuencia la aparición de fenómenos de erosión que podrían afectar negativamente el objetivo perseguido.

El depósito del lodo a los lados del río conlleva -según su consistencia- cambios de la flora y fauna, así como de las formas naturales del terreno. El material dragado contaminados (sic) (procedente de la contaminación del agua del río y, por lo tanto, de las acumulaciones a extraer) debe ser almacenado en depósitos para residuos peligrosos, teniendo cuidado de proteger las aguas subterráneas.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

El almacenamiento incorrecto de los lodos de dragado, especialmente de aquellos contaminados, puede afectar de forma perjudicial a los seres humanos a través de alteraciones de la flora y fauna. [...]”¹²⁸.

144. La parte demandante no probó que las actividades previstas en la norma acusada no pueden producir un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje y que por esta razón no deben ser objeto de licencia ambiental.

145. Además, en el acápite denominado “Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria”, se precisó que el Presidente de la República ejerce la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución por derecho propio y con carácter permanente; por tanto, no requiere que el Congreso de la República lo autorice para reglamentar una norma.

146. Atendiendo a que los literales acusados se expidieron con fundamento en la potestad anotada *supra*, no encuentra asidero el cargo según el cual, la Ley 99 no autorizó al Gobierno Nacional para reglamentar las licencias ambientales respecto de los asuntos contenidos en los mismos.

147. La Sala precisa que para las actividades que no están previstas en el artículo 52 de la Ley 99 y que son objeto de regulación por medio del reglamento, en cumplimiento del artículo 49 *ibidem*, es necesario determinar el régimen de competencia para garantizar la debida aplicación y ejecución de la ley.

148. Por las razones expuestas no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del numeral 7°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010

149. La parte demandante sostuvo que el numeral 7°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 modifica el numeral 5°. del artículo 52 de la Ley 99 porque “[...] no

¹²⁸ Cfr. Folios 33 vto. a 34 del Anexo núm.1.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

sólo coloca (sic) la facultad para otorgar licencias ambientales para la **operación** de aeropuertos internacionales; sino también para la construcción y **operación** de nuevas pistas en esos aeropuertos, situación no contemplada en la ley; igualmente al adicionar el tema de la licencia ambiental para la **operación** de aeropuertos internacionales, se mete (sic) en tema de aeronáutica civil, lo cual no es de competencia de las autoridades ambientales ya que las autoridades ambientales son competentes para la construcción de Aeropuertos, pero no para la **OPERACIÓN** de los mismos, toda vez que este es un tema de aeronáutica civil y no ambiental; con la modificación que hace el decreto 2820 del numeral 5) del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, se vulnera el numeral 1° del artículo 150 de la Carta Política, ya que es el congreso de la República el que puede modificar una ley y no el ejecutivo por medio de un decreto reglamentario; igualmente viola el artículo 53 de la ley 99 de 1993, al regular situaciones no autorizadas en la mencionada norma, la cual solo faculta para establecer los casos en que las Corporaciones Autónoma (sic) Regionales otorgaran (sic) licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas. [...]”¹²⁹. (Destacado del texto original).

150. El numeral 5°. del artículo 52 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Numeral 5°. del artículo 52 de la Ley 99	Numeral 7°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
“[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos: [...] 5. Construcción de aeropuertos internacionales. [...].”	“[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades: [...] 7. La construcción y operación de aeropuertos internacionales y de nuevas pistas en los mismos. [...].”

¹²⁹ Cfr. Folio 61.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

151. La Sala considera que en este cargo no se configura un exceso de la potestad reglamentaria, en razón a los mismos argumentos expuestos en el acápite anterior denominado “*Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los literales b) y c) del numeral 6°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010*”.

152. Adicionalmente, la norma acusada no constituye una intromisión en las competencias de las autoridades aeronáuticas por cuanto está en concordancia con el artículo 7°. del Decreto 2820 de 2010, al exigir licencia ambiental para la operación de los aeropuertos internacionales y la construcción y operación de nuevas pistas en los mismos; en efecto, el numeral 7°. del artículo 8°. *ibidem* no se refiere a las funciones relativas al transporte aéreo o a la regulación o control de la aviación, al uso del espacio aéreo o a la infraestructura dispuesta para ello, entre otras.

153. También se menciona que el artículo 2°. del Decreto 260 de 28 de enero de 2004¹³⁰, preveía¹³¹ que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil- es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil y coordinar las relaciones de esta con la aviación del Estado; desarrollar políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sobre la materia; reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país; autorizar y vigilar la construcción de aeródromos; entre otras funciones.

154. El artículo anotado *supra* no prevé que esa entidad tenga a cargo la expedición de licencias ambientales.

155. Por las razones expuestas no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

¹³⁰ “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil y se dictan otras disposiciones”.

¹³¹ El Decreto 260 de 2004 fue modificado por el Decreto 823 de 16 de mayo de 2017 “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), y se dictan otras disposiciones”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los literales a), b) y c) del numeral 8.1. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010

156. La parte demandante afirmó que los literales a), b) y c) del numeral 8.1. del Decreto 2820 de 2010 modifican el numeral 6°. del artículo 52 de la Ley 99, toda vez que este prevé de forma general que la parte demandada tiene competencia para la ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacional; mientras que los literales acusados establecen que se requiere licencia ambiental para proyectos de la red vial nacional referidos a la construcción de carreteras, puentes y demás infraestructura asociada a la misma; la construcción de segundas calzadas; y la construcción de túneles con sus accesos.

157. A su juicio, ello vulnera, por una parte, el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y, por la otra, el artículo 53 de la Ley 99 en la medida en que el Gobierno Nacional puede reglamentar únicamente lo relacionado con “[...] los casos en que las Corporaciones Autónoma (sic) Regionales otorgaran (sic) licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas. [...]”¹³².

158. El numeral 6°. del artículo 52 de la Ley 99 y los literales acusados disponen:

Numeral 6°. del artículo 52 de la Ley 99	Numeral 7°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
<p>“[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</p> <p>[...]</p> <p>6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales.</p> <p>[...].”</p>	<p>“[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</p> <p>[...]</p> <p>8. Ejecución de obras públicas:</p> <p>8.1. Proyectos de la red vial nacional referidos a:</p>

¹³² Cfr. Folio 62.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

	<p>a) <i>La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma;</i></p> <p>b) <i>La construcción de segundas calzadas;</i></p> <p>c) <i>La construcción de túneles con sus accesos; [...]”.</i></p>
--	---

159. Los literales enjuiciados no modifican la Ley 99, por cuanto el artículo 52 *ibidem* no es taxativo en la medida en que la ley o el reglamento pueden incluir nuevos proyectos, obras o actividades sujetas a licencia ambiental por disposición expresa del artículo 49 *idem*, lo cual también conlleva a la determinación de la competencia para expedir dicha autorización.

160. Así las cosas, los literales demandados deben interpretarse como una complementación del artículo 52 de la Ley 99 y no como una limitación, de acuerdo con lo considerado en el acápite denominado “*Exceso de la potestad reglamentaria respecto del numeral 1°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010*”.

161. Asimismo, la Sala reitera los argumentos expuestos en el título “*Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los literales b) y c) del numeral 6°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010*”, sobre la ausencia de autorización legal para ejercer la potestad reglamentaria.

162. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los literales a) a e) del numeral 8.2. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010

163. La parte demandante afirmó que los literales a) a e) del numeral 8.2. del Decreto 2820 de 2010 modifican el numeral 6°. del artículo 52 de la Ley 99, toda vez que este prevé de manera general que la parte demandada tiene competencia para la ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacional; mientras que la norma acusada establece que se requiere licencia ambiental para



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

la construcción y operación de puertos públicos; la rectificación de cauces, cierre de brazos, meandros y madre viejas; la construcción de espolones; desviación de cauces en la red fluvial; y dragados de profundización en canales navegables y en áreas de deltas.

164. A su vez, indicó que la norma excluyó los puertos privados del literal a) *ibidem* y que esta “[...] se mete (sic) con el tema de la **Operación** de los puertos, situación que no corresponde a las autoridades ambientales, y que no contempló el numeral 6° del artículo 52 antes mencionado; además este (sic) es una competencia del Ministerio de Transporte; [...]”. A su juicio, ello vulnera, por una parte, el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y, por la otra, el artículo 53 de la Ley 99 en la medida en que el Gobierno Nacional puede reglamentar únicamente lo relacionado con “[...] los casos en que las Corporaciones Autónomas (sic) Regionales otorgaran (sic) licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas. [...]”¹³³

165. El numeral 6° del artículo 52 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Numeral 6°. del artículo 52 de la Ley 99	Numeral 8.2. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
<p>“[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</p> <p>[...]</p> <p>6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales.</p> <p>[...]”.</p>	<p>“[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</p> <p>[...]</p> <p>8. Ejecución de obras públicas:</p> <p>[...]</p> <p>8.2. Ejecución de proyectos en la red fluvial nacional referidos a:</p> <p>a) La construcción y operación de puertos públicos;</p>

¹³³ Cfr. Folio 63.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

	<p>b) <i>Rectificación de cauces, cierre de brazos, meandros y madrevejas;</i></p> <p>c) <i>La construcción de espolones;</i></p> <p>d) <i>Desviación de cauces en la red fluvial;</i></p> <p>e) <i>Los dragados de profundización en canales navegables y en áreas de deltas;</i></p> <p>[...].”</p>
--	---

166. La Sala considera que no se configura un exceso de la potestad reglamentaria de la norma acusada por las razones expuestas en el acápite denominado “*Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los literales a), b) y c) del numeral 8.1. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010*”.

167. Respecto a la exclusión de la licencia ambiental para la construcción y operación de puertos privados, se precisa que, de conformidad con el artículo 49 de la Ley 99, es posible que la ley u otro decreto reglamentario incluya la referida obra, actividad o proyecto, en el evento en que se determine que estas pueden producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

168. Ahora bien, la norma acusada no constituye una intromisión en las competencias del Ministerio de Transporte porque está en concordancia con el artículo 7°. del Decreto 2820 de 2010, al requerir licencia ambiental para la operación de puertos públicos; en efecto, el literal a) del numeral 8.2. *ibidem* no se refiere a las funciones del Ministerio de Transporte.

169. Además, el Decreto 2053 de 23 de julio de 2003¹³⁴ no preveía¹³⁵ como función del Ministerio de Transporte expedir licencias ambientales.

170. Sobre el particular se destaca que los organismos y entidades administrativas deben ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan asignado expresamente

¹³⁴ “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se dictan otras disposiciones*”.

¹³⁵ El Decreto 2053 de 2003 fue derogado por el Decreto 87 de 17 de enero de 2011 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias*”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo, según lo dispone el artículo 5°. de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998¹³⁶.

171. Por las razones expuestas no tienen vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del numeral 8.4. del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010

172. La parte demandante indicó que el numeral 8.4. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 modifica el numeral 4°. del artículo 52 de la Ley 99 “[...] *ya que esta norma dispone de manera general la competencia del Ministerio de Ambiente, en los siguientes términos: “: “4. (sic) Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado”; en el numeral acusado se crea una nueva situación la cual es la siguiente: 8.4. La construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas; [...]*”¹³⁷. A su juicio, ello vulnera, por un lado, el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y, por el otro, el artículo 53 de la Ley 99 toda vez que el Gobierno Nacional puede reglamentar únicamente lo relacionado con “[...] *los casos en que las Corporaciones Autónomas (sic) Regionales otorgaran (sic) licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas. [...]*”¹³⁸.

173. El numeral 4°. del artículo 52 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Numeral 4°. del artículo 52 de la Ley 99	Numeral 8.4. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
“[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos: [...]	“[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

¹³⁶ “[...] Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. [...]”.

¹³⁷ Cfr. Folio 63.

¹³⁸ *Ibidem*.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

<p>4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado. [...].</p>	<p>[...] 8. Ejecución de obras públicas: [...] 8.4. La construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas; [...].</p>
---	---

174. La Sala considera que no se configura exceso de la facultad reglamentaria de la norma acusada y violación del numeral 1°. del artículo 150 de la Carta Política por las razones expuestas en el acápite denominado “*Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los literales b) y c) del numeral 6°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010*”.

175. La norma acusada debe interpretarse como una complementación y desarrollo del artículo 52 de la Ley 99 y no como una limitación, de acuerdo con lo manifestado en el acápite denominado “*Exceso de la potestad reglamentaria respecto del numeral 1°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010.*”

176. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la facultad reglamentaria respecto del numeral 10. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010

177. La parte demandante manifestó que los literales a) a e) del numeral 10. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 modifican el numeral 8°. del artículo 52 de la Ley 99 porque “[...] esta norma dispone de manera general la competencia del Ministerio de Ambiente, en los siguientes términos: “10. Producción e importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales”; en el numeral y literales acusados se discrimina unas cuatro actividades en lo relacionado con pesticidas o plaguicidas de las se asigna (sic) competencia limitada al Ministerio de



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

*Ambiente, siendo que la competencia asignada en el numeral 8° del artículo 52 es amplia y no restringida como lo hace la norma acusada [...]*¹³⁹.

178. A su juicio, ello transgrede el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución, porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y el artículo 53 de la Ley 99 toda vez que el Gobierno Nacional puede reglamentar únicamente lo relacionado con “[...] los casos en que las Corporaciones Autónoma (sic) Regionales otorgaran (sic) licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; [...]”¹⁴⁰.

179. El numeral 8°. del artículo 52 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Numeral 8°. del artículo 52 de la Ley 99	Numeral 10. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
<p>“[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</p> <p>[...]</p> <p>8. Producción e importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales.</p> <p>[...]”.</p>	<p>“[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</p> <p>[...]</p> <p>10. La producción de pesticidas y la importación de los mismos en los siguientes casos:</p> <p>a) Pesticidas o plaguicidas para uso agrícola, con excepción de los plaguicidas de origen biológico elaborados con base en extractos naturales. La importación de plaguicidas químicos de uso agrícolas se ajustará al procedimiento establecido en la Decisión Andina 436 de 1998, o la norma que la modifique o sustituya;</p> <p>b) Pesticidas o plaguicidas veterinarios, con excepción de aquellos de uso tópico para mascotas y los accesorios de uso externo tales como orejeras, collares, narigueras, etc.;</p> <p>c) Pesticidas o Plaguicidas para uso en salud pública;</p> <p>d) Pesticidas o plaguicidas para uso industrial;</p>

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Cfr. Folio 64.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

	<p>e) <i>Pesticidas o plaguicidas de uso doméstico, con excepción de aquellos plaguicidas para uso doméstico en presentación o empaque individual.</i></p> <p><i>[...]</i>”.</p>
--	--

180. La Sala precisa que se resolverá si el Gobierno Nacional incurrió en un exceso de la potestad reglamentaria de la Ley 99, al limitar la competencia de la parte demandada a ciertos casos de producción e importación de pesticidas.

181. La norma acusada exceptuó de la competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el otorgamiento de licencias ambientales para producción e importación: i) de plaguicidas para uso agrícola cuando su origen es biológico y son elaborados con base en extractos naturales; ii) de plaguicidas, así como pesticidas veterinarios de uso tópico para mascotas y los accesorios de uso externo tales como orejeras, collares, narigueras, etc.; y iii) de pesticidas o plaguicidas de uso doméstico en presentación o empaque individual.

182. En el documento denominado “*SUSTENTACIÓN DEL PROYECTO POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA EL TÍTULO VIII SOBRE LICENCIAS AMBIENTAL (SIC) Y SE DEROGA EL DECRETO 1220 DEL 2005 Y 500 DEL 2006*”, se explicó esta exclusión en los siguientes términos:

“[...] Pesticidas o plaguicidas para uso agrícola, con excepción de los plaguicidas de origen biológico elaborados con base en extractos naturales.

Esta excepción se realiza con fundamento en las propiedades físicas, químicas, toxicológicas de estos productos, ya que como su nombre lo indica son sustancias naturales, provenientes del ajo, ají, canela, entre otros, se encuentran en la naturaleza, se descomponen en elementos que son parte del suelo y de manera relativamente rápida, no presentan alta toxicidad, e inclusive para algunas especies no reportan datos por no ser necesarios. En la EPA estos productos los registran sin requerir estudios de ecotoxicología, lo hacen sólo con la parte toxicológica.

Pesticidas o plaguicidas veterinarios, con excepción de aquellos de uso tópico para mascotas y los accesorios de uso externo tales como orejeras, collares, narigueras, etc;

Los accesorios de sus (sic) externo para mascotas como orejeras, collares, narigueras, etc, se utilizan para el control de vectores en los animales, estos utensilios se colocan sobre el animal, el contenido del ingrediente activo por lo general es bajo (razón por la cual, no presenta riesgo de toxicidad para el animal que lo usa); desde el punto de vista ambiental no está en contacto directo con los diferentes



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

*compartimientos agua, suelo y como se indicó anteriormente dada su baja concentración no representa riesgo para las especies en general (Aves, peces, abejas). Una vez que se ha usado el producto, puede generar algún tipo de riesgo dado que se consideraría **un residuo peligroso**, por tener alguna concentración de plaguicidas, por esta razón las empresas dueñas de estos productos tienen la obligación de cumplir con el Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Plaguicidas, impuesto mediante la Resolución 693 de 2007 emitida por este Ministerio.*

En cuanto al uso tópico de mascotas se hace también basado en la baja concentración del plaguicida (ingrediente activo) en el producto y la utilización que es sobre la mascota, por ejemplo: pipetas que se utilizan en el lomo de (sic) perro y gatos para el control de pulgas, ungüentos, jabones, polvos, entre otros, al igual que los accesorios, de acuerdo con la toxicología no presenta riesgo de intoxicación para el animal, con mayor razón tampoco se espera efectos sobre el ambiente. Los residuos generados por estos plaguicidas también están en la obligación de pertenecer a un Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Plaguicidas.

Pesticidas o plaguicidas de uso doméstico, con excepción de aquellos plaguicidas para uso domestico (sic) en presentación o empaque individual.

Los plaguicidas de uso doméstico en presentación o empaque individual se refiere a los que se utilizan en los hogares para el control de vectores como las plaquetas y líquidos que se utilizan en los toma corrientes y los aerosoles, la excepción de la obtención de la licencia ambiental se hace con fundamento en las concentraciones del ingrediente activo, por lo que su posible afectación toxicológicas (sic) es baja, la afectación al ambiente también es mínima, se usa en interiores, no se espera que entren en contacto con los diferentes compartimentos, ni con las diferentes especies (aves, organismos acuáticos); sin embargo, el riesgo es mínimo si se tiene en cuenta que están en permanente contacto con los seres humanos y las mascotas, el riesgo más alto es por alguna contingencia.

La afectación al ambiente se debe a los residuos peligrosos que se generan después de usados, pero estos están controlados por la Resolución 693 de 2007, y las empresas que lo importan o producen están obligadas a presentar el Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Plaguicidas.

Es de anotar que para todos los plaguicidas que se enumeraron anteriormente el Ministerio de la Protección Social emite Conceptos Toxicológicos y les da el Registro para poder ser utilizados en el país. [...]”¹⁴¹.

183. De acuerdo con lo anterior, la norma acusada establece excepciones al numeral 8. del artículo 52 de la Ley 99 que prevé que el Ministerio del Medio Ambiente otorgará licencia ambiental para la producción e importación de pesticidas.

¹⁴¹ Cfr. Folios 34 vto. a 35 vto. del Anexo núm.1.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

184. Si bien, el Gobierno Nacional tiene la facultad de ejercer la potestad reglamentaria sin autorización del legislador, su límite está fijado por la ley objeto de la reglamentación. En efecto, si la ley previó la competencia del Ministerio del Medio Ambiente de otorgar de forma privativa licencia ambiental en los casos de producción e importación de plaguicidas, el Gobierno Nacional no está facultado para establecer excepciones en esos casos, a menos que la misma ley lo autorice, lo cual no ocurrió en el caso *sub examine*.

185. Por las razones expuestas, la Sala declarará la nulidad de las expresiones “*con excepción de los plaguicidas de origen biológico elaborados con base en extractos naturales*”, “*con excepción de aquellos de uso tópico para mascotas y los accesorios de uso externo tales como orejeras, collares, narigueras, etc.*” y “*con excepción de aquellos plaguicidas para uso doméstico en presentación o empaque individual*”, contenidas en los literales a), b) y e) del numeral 10. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010, respectivamente.

186. Sin embargo, no se declarará la nulidad de todo el numeral 10. teniendo en cuenta que, sin los apartes transcritos *supra*, este debe interpretarse como una extensión del artículo 52 de la Ley 99 y no como una limitación, de acuerdo con los argumentos expuestos en el acápite denominado “*Exceso de la potestad reglamentaria respecto del numeral 1°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010*”.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los literales a) y b) del numeral 12 del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010

187. La parte demandante expresó que los literales a) y b) del numeral 12 del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 modifican el numeral 9°. del artículo 52 de la Ley 99, que asigna la competencia general a la parte demandada de otorgar licencia ambiental para las obras o actividades que puedan ser desarrolladas en parques nacionales; destacó que, sin embargo, “[...] *en el numeral y literales acusados se discrimina unas actividades en lo relacionado con la Licencias (sic) al interior de Parques Nacionales, ASÍ COMO EN LA ZONA AMORTIGUADORA de los mismos, situación nueva, no contemplada en la Ley 99 de 1993; en la norma acusada le*



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

*asigna una nueva competencia al Ministerio de Ambiente, siendo que la nueva competencia asignada en el decreto, sólo la puede hacer el Congreso de la República por medio de una Ley; [...]*¹⁴². (Mayúscula de texto original).

188. En su criterio, lo anterior, vulnera el numeral 1º. del artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y el artículo 53 de la Ley 99 “[...] *al regular situaciones no autorizadas en la mencionada norma [...]*”¹⁴³.

189. Destacó que el artículo 63 Superior declara que las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales son bienes de uso público, inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual excluye cualquier tipo de licencia o autorización para afectarlos. Precisó que, en este orden de ideas, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-649 de 1997, declaró inexecutable la sustracción de las áreas de Parques Nacionales “[...] *lo que deja por fuera cualquier tipo de intervención por la autorización de una Licencia Ambiental o cualquier otro permiso en estas Zonas, declaradas como Parques Naturales Nacionales; [...]*”¹⁴⁴.

190. El numeral 9º. del artículo 52 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Numeral 9º. del artículo 52 de la Ley 99	Literales a) y b) del numeral 12. del artículo 8º. del Decreto 2820 de 2010
<p><i>“[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.</i></p> <p><i>[...]”</i></p>	<p><i>“[...] Artículo 8º. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>12. Los proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:</i></p> <p><i>a) Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por realizarse al interior</i></p>

¹⁴² Cfr. Folio 64.

¹⁴³ Cfr. Folio 65.

¹⁴⁴ *Ibidem*.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

	<p><i>de estas, en el marco de las actividades allí permitidas;</i></p> <p><i>b) Los proyectos, obras o actividades señalados en los artículos 8° y 9° del presente decreto, localizados en las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales previamente determinadas, siempre y cuando sean compatibles con el Plan de Manejo Ambiental de dichas zonas.</i></p> <p><i>[...].</i></p>
--	--

191. La Sala precisa que los proyectos, obras o actividades localizados en las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales pueden afectar las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales comoquiera que aquellas zonas tienen la función de atenuar las perturbaciones en el Sistema de Parques Nacionales Naturales causadas por la acción humana y contribuyen con la mitigación de los impactos negativos, en los términos de los artículos 330¹⁴⁵ del Decreto 2811 de 1974 y 31¹⁴⁶ del Decreto 2372 de 2010¹⁴⁷. Es decir, la zona amortiguadora está relacionada directamente con el área protegida, por lo tanto, el desarrollo de obras, actividades o proyectos en aquella influye en la conservación y protección del Parque Nacional Natural.

192. Además, la norma acusada tiene como supuesto que los proyectos, obras o actividades que se pueden realizar en la zona amortiguadora deben ser compatibles con el Plan de Manejo Ambiental que es un instrumento de planificación que orienta la gestión del medio ambiente, así como los recursos naturales y constituye el fundamento para el desarrollo de las acciones permitidas y compatibles con el suelo.

¹⁴⁵ “[...] ARTÍCULO 330. De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques Nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana.

En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio. [...]”.

¹⁴⁶ “[...] **Artículo 31. Función amortiguadora.** El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997. [...]”.

¹⁴⁷ Compilado por el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Efectivamente, el literal b) del numeral 12. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010, no se refiere a cualquier tipo de intervención en la zona amortiguadora, sino a aquella que es compatible con su función y con la naturaleza de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

193. Sobre el particular, la Sala destaca que el Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en los términos del artículo 11 del Decreto 2372 de 2010. En consecuencia, los usos y actividades permitidas deben regularse en el Plan de Manejo y ceñirse a las especificaciones previstas en las normas que regulan la materia, de conformidad con el artículo 35 del decreto *ibidem*.

194. En este contexto, las obras, proyectos o actividades que se pueden desarrollar en la zona de amortiguación y que requieren de licencia ambiental deben ser compatibles con su función respecto de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

195. En relación con el argumento de vulneración del artículo 63 de la Constitución Política, la Sala considera que la Corte Constitucional, en la sentencia C-649 de 3 de diciembre de 1997, declaró inexecutable la expresión “y *sustraer*” empleada en el numeral 18 del artículo 5°. de la Ley 99¹⁴⁸, según el cual le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, entre otras, reservar, alinderar y *sustraer* las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

196. Esa Corporación sostuvo que el propósito del Constituyente al establecer en el artículo 63 de la Constitución Política que los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables es que estos “[...] *se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste. [...]. En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por*

¹⁴⁸ “[...] **ARTÍCULO 5o. FUNCIONES DEL MINISTERIO.** Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: [...] 18) Reservar, alinderar y **sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales** y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento. [...]” (Resaltado fuera de texto).



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema. [...]”¹⁴⁹.

197. Ahora bien, los argumentos expuestos por la parte demandante están dirigidos a atacar la constitucionalidad del numeral 9°. del artículo 52 de la Ley 99 respecto a la obligación de exigir la licencia ambiental para los proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales, con fundamento en la sentencia indicada *supra* y en el artículo 63 de la Constitución Política; sin embargo, esta función está a cargo de la Corte Constitucional, de conformidad con el numeral 4°. del artículo 241 *ibidem*.

198. En efecto, esa Corporación, mediante sentencia C-746 de 26 de septiembre de 2012, declaró exequible el numeral 9. del artículo 52 de la Ley 99 que prevé que la parte demandada será competente para expedir licencias ambientales para proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Lo anterior, con fundamento en que la licencia ambiental, en estos casos, es un instrumento que permite garantizar el derecho a un medio ambiente sano y la protección de los recursos naturales porque previene el desarrollo de proyectos, obras o actividades que no atiendan el régimen jurídico especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales en relación con sus finalidades, actividades permitidas o prohibidas, así como de los planes de manejo y zonificación. En este sentido, la Corte Constitucional consideró lo siguiente:

“[...] 36. Como ha quedado de manifiesto en las consideraciones previas, la caracterización constitucional de la licencia ambiental no coincide con la nuda definición legal contenida en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993. La licencia tiene múltiples propósitos relacionados con la prevención, el manejo y la planificación, y opera como un instrumento coordinador, previsor y cautelar, mediante el cual el Estado cumple –entre otros– con los mandatos constitucionales de protección de los recursos naturales y del ambiente, el deber de conservación de las áreas de especial importancia ecológica y la realización de la función ecológica de la propiedad (CP art.

¹⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-649 de 1997, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

8, 58 inc. 2º, 79 y 80). Por demás, es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo.

La Corte no puede entonces prohijar la concepción restringida de la licencia ambiental ligada únicamente a la potencialidad de generación de daños o alteraciones al paisaje que propone la demandante. No puede hacerlo, porque significaría eclipsar el potencial planificador, preventivo y cautelar que precisamente caracteriza la figura de la licencia ambiental desde una perspectiva constitucional. En este sentido, se comparte lo esgrimido en las intervenciones del Ministerio de Ambiente, de la Unidad de Parques Nacionales y de la Defensoría del Pueblo, quienes insisten en identificar la licencia ambiental como una figura jurídica que se enmarca en un modelo “de gestión ambiental preventiva”, mediante la cual el Estado puede desplegar sus competencias relacionadas con los deberes constitucionales de protección del ambiente, y de prevención y control de los factores de deterioro ambiental.

[...]”¹⁵⁰.

199. Así las cosas, la Corte Constitucional estudió en la sentencia citada *supra*, el problema jurídico relacionado con la posibilidad de expedir licencias ambientales para proyectos, obras o actividades en el Sistema de Parques Nacionales Naturales; esta decisión hace tránsito a cosa juzgada constitucional en los términos del artículo 243 de la Constitución.

200. En este contexto, el literal a) del numeral 12. del artículo 8º. del Decreto 2820 de 2010 reglamentó el numeral 9. del artículo 52 de la Ley 99, en el sentido de prever que la parte demandada expedirá o negará licencia ambiental para los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en su interior, en el marco de las actividades allí permitidas.

201. La norma acusada tiene en cuenta que las actividades que se pueden desarrollar en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales están restringidas, por lo tanto, esta reglamentación se limita a aquellas que están permitidas, en los términos del artículo 328 del Decreto 2811 de 1974.

202. En lo atinente al cargo según el cual, el artículo 53 de la Ley 99 no autorizó al Gobierno Nacional para ejercer la potestad reglamentaria, la Sala reitera que esta se ejerce por derecho propio y no requiere autorización del Congreso de la República.

¹⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-746 de 2012, M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

203. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del numeral 13. del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010 y violación de la ley

204. La parte demandante sostuvo que el numeral 13. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 modificó el artículo 52 de la Ley 99 al establecer una nueva competencia a cargo de la parte demandada, lo cual, vulnera el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución por cuanto la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y el artículo 53 de la Ley 99 toda vez que el Gobierno Nacional puede reglamentar únicamente lo relacionado con “[...] los casos en que las Corporaciones Autónoma (sic) Regionales otorgaran (sic) licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; además se vulnera el artículo 47 del Decreto-Ley 2811 [...]”¹⁵¹.

205. Indicó que el artículo 47 del Decreto 2811 de 1974 establece que en las áreas protegidas no puede adelantarse ningún trámite para expedir un permiso y lo que debe hacerse previamente, es la sustracción del área para que luego se pueda otorgar la licencia ambiental; a su juicio, el Gobierno Nacional desconoce esta norma “[...] al colocarle (sic) esta nueva competencia al Ministerio de Ambiente, en áreas protegidas diferentes al Sistema de Parques Nacionales; sin que previamente se haga la respectiva Sustracción, ignorando la prohibición contenida en el mencionado artículo 47 del Decreto -Ley 2811 de 1974. [...]”¹⁵².

206. El artículo 47 del Decreto 2811 de 1974 y la norma acusada disponen:

Artículo 47 del Decreto 2811 de 1974	Numeral 13. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
“[...] Artículo 47°.- Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables	“[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de

¹⁵¹ Cfr. Folio 71.

¹⁵² Cfr. Folio 72.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

<p>de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos. Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares.</p> <p>[...]. (Destacado fuera de texto).</p>	<p>manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</p> <p>[...]</p> <p>13. Los proyectos, obras o actividades a realizarse al interior de las áreas protegidas públicas nacionales de que trata el Decreto 2372 del 1° de julio de 2010, distintos a los enunciados en el numeral anterior, siempre que el uso sea permitido de acuerdo a la categoría de manejo respectiva e impliquen la construcción de infraestructura en las zonas de uso sostenible y general de uso público, o se trate de proyectos de agroindustria, a excepción de las unidades habitacionales, siempre que su desarrollo sea compatible con los usos definidos.</p> <p>[...]. (Destacado fuera de texto).</p>
--	--

207. La Sala precisa que el artículo 47 del Decreto 2811 de 1974, prevé que mientras la reserva de una zona esté vigente los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares; es decir, estos no podrán ser entregados a los particulares para su operación, explotación o gestión.

208. El numeral enjuiciado alude al Decreto 2372 de 2010 que reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que las conforman y los procedimientos generales relacionados con este¹⁵³.

209. De conformidad con el artículo 10°. *ibidem*, las categorías de áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas son: i) las Áreas Protegidas Públicas, que representan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Naturales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, así como las Áreas de Recreación; y ii) las Áreas Protegidas Privadas compuestas por las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

¹⁵³ Artículo 1°. del Decreto 2372 de 2010.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

210. Las áreas protegidas deben zonificarse con fines de manejo, de acuerdo con su destinación¹⁵⁴ y, según la destinación prevista para cada categoría de manejo, los usos y actividades permitidos deben regularse en el Plan de Manejo y ajustarse a los usos de preservación¹⁵⁵, de restauración¹⁵⁶, de conocimiento¹⁵⁷, de uso sostenible¹⁵⁸ y de disfrute¹⁵⁹, de conformidad con el artículo 35 del Decreto 2372 de 2010.

211. De acuerdo con lo expuesto, en las áreas protegidas es posible realizar actividades compatibles con su naturaleza e importancia para la conservación del ambiente y los recursos naturales. Ahora, cuando por otras razones de utilidad pública e interés social se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida, atendiendo al régimen legal de la categoría de manejo, el interesado en el proyecto debe solicitar previamente la sustracción del área de interés ante la autoridad que la declaró. En el evento que no sea factible realizar la sustracción del área protegida, se procederá a manifestarlo mediante acto administrativo motivado, según el artículo 30 del Decreto 2372 de 2010.

212. Por lo anterior, la Sala concluye que la norma acusada no afecta a los bienes reservados que están excluidos de concesión o autorización de uso a particulares o que tengan prohibida la sustracción, toda vez que el numeral 13. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 precisó que la competencia de la parte demandada se refiere a los proyectos, obras o actividades a realizarse al interior de las áreas protegidas públicas nacionales, siempre que el uso sea permitido de acuerdo a la categoría de manejo respectiva e impliquen la construcción de infraestructura en las

¹⁵⁴ Artículo 34

¹⁵⁵ Comprenden todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.

¹⁵⁶ Comprenden todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad.

¹⁵⁷ Comprenden todas las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.

¹⁵⁸ Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

¹⁵⁹ Comprenden todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.



zonas de uso sostenible y general de uso público, o se trate de proyectos de agroindustria, a excepción de las unidades habitacionales, siempre que su desarrollo sea compatible con los usos definidos. En estos casos, debe cumplirse lo previsto en el Decreto 2372 de 2010, según lo expuesto *supra*.

213. Respecto del argumento según el cual, se presentó exceso de la facultad reglamentaria porque el Presidente de la República no estaba autorizado por el artículo 53 de la Ley 99, la Sala reitera que esta es una potestad que no requiere una habilitación por parte del Congreso de la República.

214. Además, la norma acusada no modifica la Ley 99 porque, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia, el artículo 52 de la Ley 99 no es taxativo en la medida en que la ley o el reglamento pueden incluir nuevos proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental por disposición expresa del artículo 49 *ibidem*, lo cual también conlleva a la determinación de la competencia para expedir la autorización.

215. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del numeral 16. del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010

216. La parte demandante sostuvo que el numeral 16. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 modificó el numeral 12 del artículo 52 de la Ley 99, lo cual vulnera el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y el artículo 53 de la Ley 99 toda vez que el Gobierno Nacional puede reglamentar únicamente lo relacionado con “[...] los casos en que las Corporaciones Autónoma (sic) Regionales otorgaran (sic) licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; [...]”¹⁶⁰

217. El numeral 12. del artículo 52 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

¹⁶⁰ Cfr. Folio 72.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
 Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Numeral 12. del artículo 52 de la Ley 99	Numeral 16. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010
<p>[...] Artículo 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</p> <p>[...]</p> <p>12. Introducción al país de parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje.</p> <p>[...].</p>	<p>[...] Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</p> <p>[...]</p> <p>16. La introducción al país de parentales, especies, subespecies, razas, híbridos o variedades foráneas con fines de cultivo, levante, control biológico, reproducción y/o comercialización, para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales, que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida silvestre.</p> <p>La Licencia Ambiental contemplará la fase de investigación o experimental y la fase comercial. La fase de investigación involucra las etapas de importación del pie parental y de material vegetal para la propagación, la instalación o construcción del zoocriadero o vivero y las actividades de investigación o experimentación del proyecto. Para autorizar la fase comercial se requerirá modificación de la Licencia Ambiental.</p> <p>[...].</p>

218. La Sala considera que la norma acusada constituye un desarrollo del numeral 12. del artículo 52 de la Ley 99, respecto de la fauna o flora silvestre por cuanto su fundamento es la protección de la estabilidad de los ecosistemas o de la vida silvestre; además, precisa las etapas del proyecto en las que se requiere la autorización ambiental. En este orden de ideas, su finalidad permite establecer los detalles necesarios para la aplicación efectiva de las disposiciones previstas en los artículos 49 y 52 de la Ley 99.

219. En el caso *sub examine*, no se presenta exceso de la potestad reglamentaria por los argumentos expuestos en el acápite denominado “Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los literales a), b) y c) del numeral 8.1. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010”, en relación con la obligatoriedad de la licencia ambiental,



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

en el marco del artículo 49 de la Ley 99, así como de la no taxatividad de los casos del artículo 52 *ibidem* y las características de la potestad reglamentaria.

220. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del párrafo 2°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 y violación de la ley

221. La parte demandante indicó que el párrafo 2°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 vulnera los artículos 63 de la Constitución Política; 52 -numeral 9. - y 53 de la Ley 99; así como los artículos 331, 332, 334 a 336 del Decreto - Ley 2811 de 1974. Para fundamentar el concepto de violación reiteró “[...] *los argumentos expuestos al solicitar la nulidad del numeral 12 del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010. [...]*”¹⁶¹.

222. El párrafo 2°. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010 prevé:

“[...] Párrafo 2°. En lo que respecta al numeral 12 del presente decreto, previamente a la decisión sobre la licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial contará con el concepto de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Los senderos de interpretación, los utilizados para investigación y para ejercer acciones de control y vigilancia, así como los proyectos, obras o actividades adelantadas para cumplir las funciones de administración de las áreas protegidas que estén previstas en el plan de manejo correspondiente, no requerirán Licencia Ambiental.

[...]”

223. El cargo respecto del numeral 12. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010, está relacionado, en síntesis, con el exceso de la potestad reglamentaria porque la Ley 99 prevé que se requiere licencia ambiental únicamente para los proyectos que pueden afectar el Sistema de Parques Nacionales Naturales y, en virtud del artículo 63 de la Constitución Política, no es posible expedir licencias ambientales sobre estas áreas.

¹⁶¹ Cfr. Folio 73.



224. En ese acápite no se expuso un motivo de nulidad sobre el concepto que debe expedir la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

225. Por tanto, la Sala infiere que la inconformidad está relacionada exclusivamente con el cargo de nulidad del numeral 12. *ibidem*.

226. En consecuencia, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite por los argumentos expuestos en el acápite denominado “*Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los literales a) y b) del numeral 12 del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010*”.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 11 del Decreto 2820 de 2010

227. La parte demandante expuso que el artículo 11 del Decreto 2820 de 2010 vulnera el artículo 53 de la Ley 99 “[...] *toda vez que este artículo solo faculta al Gobierno Nacional para establecer los casos en que las Corporaciones Autónoma (sic) Regionales otorgaran (sic) licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; igualmente el tema de la sustracción de áreas de reservas forestales, está reglamentado por el Decreto 2372 de julio de 2010; numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y artículo 210 del Decreto – Ley 2811 de 1974. [...]*”¹⁶².

228. La norma acusada dispone:

[...] Artículo 11. De los proyectos, obras o actividades que requieren sustracción de las reservas forestales nacionales. Corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial evaluar las solicitudes y adoptar la decisión respecto de la sustracción de las reservas forestales nacionales para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social, de conformidad con las normas especiales dictadas para el efecto.

[...].”

¹⁶² *Ibidem*.



229. En lo atinente al cargo de exceso de la potestad reglamentaria, la Sala reitera los argumentos en expuestos en el acápite denominado “*Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria*”.

230. Además, la competencia establecida en la norma acusada desarrolla el numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 que dispone que le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente sustraer las áreas que integran las reservas forestales nacionales¹⁶³. En efecto, aquella regula de forma específica esta situación al establecer que la referida entidad debe evaluar las solicitudes y adoptar la decisión correspondiente respecto de la sustracción de reservas forestales nacionales.

231. La norma acusada también es concordante con el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974, según el cual si en el área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá sustraerse de la reserva.

232. Ahora bien, la parte demandante no explicó las razones por las cuales, a su juicio, el artículo 11 del Decreto 2820 de 2010 vulnera la regulación de la sustracción de áreas de reservas forestales toda vez que se limitó solamente a citar el Decreto 2372 de 2010, el numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 y el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974.

233. El numeral 4°. del artículo 137 del CCA prevé que en las demandas de nulidad debe indicarse las normas violadas **y explicarse el concepto de violación**, lo cual le otorga elementos concretos al juez para “[...] realizar un juicio capaz de fundamentar una decisión que merezca los efectos de cosa juzgada con carácter erga omnes que son inherentes a sus determinaciones proferidas en sede de anulación [...]”¹⁶⁴.

¹⁶³ La Corte Constitucional, mediante sentencia C-649 de 1997, declaró exequible la expresión “y sustraer” prevista en el numeral 18 del artículo 5°. de la Ley 99, en cuanto alude a las reservas forestales nacionales.

¹⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 5 de mayo de 2016; C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala; núm. único de radicación: 25000232400020100026001



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

234. Por lo tanto, la Sala se encuentra relevada de estudiar la vulneración del Decreto 2372 de 2010, del numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 y del artículo 210 del Decreto 2811 de 1974.

235. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 12 del Decreto 2820 de 2010

236. La parte demandante señaló que el artículo 12 del Decreto 2820 de 2010 vulnera el artículo 53 de la Ley 99 “[...] *toda vez que este artículo sólo faculta al Gobierno Nacional para establecer los casos en que las Corporaciones Autónoma (sic) Regionales otorgaran (sic) licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; en la norma acusada el Gobierno Nacional se va más allá y excede la facultad reglamentaria, colocando la “Definición de Competencias”, sobre el tema de licencias ambientales, cuando el numeral 31 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, no se asigna competencia al Ministerio de Ambiente, para regular este tema y menos aún para establecer un procedimiento para dirimir dicho conflicto; abrogándose competencia del Congreso de la República y vulnerando el numeral 1° del artículo 150 de la Carta Política. [...]”¹⁶⁵.*

237. El numeral 31 del artículo 5°. de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Numeral 31. del artículo 5°. de la Ley 99	Artículo 12 del Decreto 2820 de 2010
<p>“[...] ARTÍCULO 5o. FUNCIONES DEL MINISTERIO. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:</p> <p>[...]</p> <p>31) Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que susciten con motivo del ejercicio de funciones y establecer criterios o adoptar</p>	<p>“[...] Artículo 12. Definición de competencias. Cuando el proyecto, obra o actividad se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, designará la autoridad ambiental competente para decidir sobre la licencia ambiental.</p>

¹⁶⁵ Cfr. Folio 73.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

<p><i>decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente;</i></p> <p>[...].</p>	<p><i>En el acto de otorgamiento de la misma, la autoridad designada precisará la forma de participación de cada entidad en el proceso de seguimiento.</i></p> <p><i>En todo caso, una vez otorgada la Licencia Ambiental, el beneficiario de esta deberá cancelar las tasas ambientales a la autoridad ambiental en cuya jurisdicción se haga la utilización directa del recurso objeto de la tasa. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.</i></p> <p><i>A efecto de lo dispuesto en el presente artículo, la autoridad ambiental ante la cual se formula la solicitud de licencia ambiental, si considera que existe colisión o concurrencia de competencias sobre el proyecto, obra o actividad, pondrá en conocimiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dicha situación, anexando la siguiente información:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>a) Descripción del proyecto (objetivo, actividades y características de cada jurisdicción y localización georreferenciada);</i><i>b) Consideraciones técnicas (descripción general de los componentes ambientales de cada jurisdicción, descripción y localización de la infraestructura general en cada jurisdicción e impactos ambientales significativos); y</i><i>c) Demanda de recursos y permisos o concesiones ambientales requeridos en cada jurisdicción.</i> <p><i>Recibida la información el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes designará la autoridad ambiental competente, para adelantar el procedimiento de licenciamiento ambiental.</i></p> <p>[...].</p>
--	---

238. En la exposición de motivos de la Ley 99 se precisó que existen varias normas e instituciones con funciones relacionadas con los recursos naturales y el ambiente que han generado dualidad, contradicciones en las decisiones adoptadas, conflictos de competencia, atomización de recursos financieros, duplicación de esfuerzos, entre otros problemas que afectan este sector. Además, se destacó que “[...] [h]a prevalecido en las dos últimas décadas una marcada tendencia a la incapacidad de la administración pública en todo el aparato gubernamental con funestas



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

consecuencias en las entidades de carácter técnico que en el marco de la dispersión, de la rapiña burocrática y de la ausencia de políticas claras en materia ambiental, se ven imposibilidades para el desarrollo de acciones en forma integral para el manejo de los recursos naturales y el ambiente, como lo estipula el Código Nacional de los Recursos Naturales y de protección del medio ambiente [...]”¹⁶⁶.

239. En este contexto, la Ley 99 tuvo por objeto establecer los principios de la Política Ambiental, la organización del Sistema Nacional Ambiental, las competencias de las entidades encargadas de la gestión y conservación del ambiente y los recursos naturales, entre otras disposiciones.

240. El artículo 2°. *idem* previó que el Ministerio del Medio Ambiente es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía de las personas con la naturaleza y de definir, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. Asimismo, le atribuyó a esa entidad la función de coordinar el Sistema Nacional Ambiental para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos y garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente, así como con el patrimonio natural de la Nación.

241. El artículo 5°. *ibidem* estableció las funciones del Ministerio del Medio Ambiente, y dispuso, en el numeral 31, que le corresponde dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental que se susciten con motivo del ejercicio de funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente.

¹⁶⁶ <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12633>.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

242. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en vigencia del Código Contencioso Administrativo y de la Ley 954 de 27 de abril de 2005¹⁶⁷, interpretó el numeral 31 del artículo 5°. de la Ley 99 y concluyó que los conflictos de competencias que se presentan entre las entidades o autoridades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental deben ser conocidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esta tesis fue explicada por esa Sala, mediante la decisión de 12 de diciembre de 2013, en los siguientes términos:

“[...] Aun cuando la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para dirimir los conflictos de competencia, ya sean positivos¹⁶⁸ o negativos¹⁶⁹, que se presenten entre distintas autoridades públicas para conocer y decidir sobre un determinado asunto administrativo, la misma Sala ha expresado, de tiempo atrás, que los conflictos que por esta razón se susciten entre entidades o autoridades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA), consagrado en el artículo 4º de la ley 99 de 1993¹⁷⁰, no deben ser conocidos ni resueltos por el Consejo de Estado, sino por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tal como lo dispone el artículo 5º, numeral 31 de la misma ley.”

En efecto, en decisión del 4 de octubre de 2006¹⁷¹, la Sala expresó:

***“2. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para resolver conflictos entre entidades del Sistema Nacional Ambiental.*”**

“La Ley 99 de 1993 asignó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la competencia para resolver las discrepancias que se susciten entre entidades integrantes del SINA, conforme al procedimiento allí previsto. Al respecto, es importante aclarar que la Ley 954 de 2005 no derogó expresa ni tácitamente dicha atribución, pues el Viceministerio de Ambiente¹⁷² considera derogado el numeral 31 del artículo 5º de la Ley 99 mencionada. La Sala no comparte esa posición por las razones que se exponen a continuación:

“El artículo 5º de la Ley 99 de 1993 establece las funciones del Ministerio de Ambiente, entre las que se encuentra la de “Dirimir las discrepancias entre entidades

¹⁶⁷ “Por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.”.

¹⁶⁸ Es decir, cuando dos o más autoridades reclaman la competencia para conocer, tramitar y decidir sobre un mismo asunto administrativo.

¹⁶⁹ Esto es, cuando dos o más autoridades rechazan expresamente la competencia para conocer, tramitar y decidir sobre un determinado asunto administrativo.

¹⁷⁰ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

¹⁷¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 4 de octubre de 2006. Expediente N° 11001-06-000-2006-00096-00.

¹⁷² “[8] Ver concretamente Circular 2000-2-44595 expedida el 19 de mayo de 2006 por el Viceministro de Ambiente, dirigida a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las Autoridades Ambientales de los Centros Urbanos”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente”¹⁷³.

“En el mismo sentido, el Decreto 1220 de 2005, reglamentario de la ley 99 de 1993 en materia de licencias ambientales, fijó en su artículo 11 una competencia específica a efectos de resolver la “colisión o concurrencia de competencias” sobre el proyecto, obra o actividad objeto de la licencia, en los siguientes términos:

“(…)

“Como se observa, las normas transcritas atribuyen funciones de forma expresa y establecen competencias concretas, regidas por un procedimiento específico, que le confieren exclusividad al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial en la solución de las discrepancias o conflictos que se susciten entre las entidades que forman parte del SINA.

“En consecuencia, es claro que la Ley 99 de 1993 le otorgó esa competencia al Ministerio de Ambiente, como máxima autoridad coordinadora del conjunto de entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental,¹⁷⁴ para lo cual debe “establecer criterios y adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas”. Esta decisión legal encuadra bien dentro de los principios de la administración pública, pero es en esencia distinta al procedimiento de definición de competencias administrativas atribuido por la Ley 954 de 2005 a la Sala de Consulta y Servicio Civil. En efecto, tanto los asuntos que resuelve el Ministerio como la forma de decidirlos, son diferentes a los que define la Sala de Consulta, en los que deben cumplirse los requisitos antes señalados para que ésta pueda asumir su conocimiento.

“Por lo anterior, aprovecha la Sala para exhortar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a ejercer sus atribuciones para resolver las discrepancias administrativas conforme a las normas citadas, atendiendo de esta forma, a los principios rectores de la función administrativa (Art. 209 C.N) que imponen exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos, sin que éstos puedan declinar de forma transitoria o singular esas obligaciones”. (Las negrillas son del original).

¹⁷³ “[9] Numeral 31 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993”.

¹⁷⁴ “[10] Ley 489 de 1998. **ARTICULO 42. SECTORES ADMINISTRATIVOS.** El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley definan como adscritas o vinculadas a aquellos según correspondiere a cada área”.

ARTICULO 43. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS. El Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de **coordinar** las actividades estatales y de los particulares. Para tal efecto preverá los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación”. (Resalta la Sala).

Ver también artículo 44”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Esta misma posición ha sido reiterada por la Sala en decisiones del 4¹⁷⁵ y el 19 de octubre¹⁷⁶ de 2006, 26 de julio de 2007¹⁷⁷, 28 de agosto de 2008¹⁷⁸, 30 de noviembre de 2011¹⁷⁹ y 13 de agosto de 2013¹⁸⁰, entre otras. [...]”¹⁸¹ (Subrayado fuera del texto).

243. De acuerdo con lo expuesto, cuando se expidió el acto administrativo acusado, la Sala de Consulta y Servicio Civil había considerado que el numeral 31 del artículo 5°. de la Ley 99 preveía que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible era competente para resolver los conflictos de competencia entre las entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, lo cual incluye la atribución para expedir o negar las licencias ambientales.

244. Sin embargo, la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ocasión de la expedición del Decreto Ley 3570 de 27 de septiembre de 2011¹⁸² y de la Ley 1437, mediante la decisión de 22 de octubre de 2015¹⁸³, sostuvo que la atribución legal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no corresponde a la solución de conflictos de competencias administrativas, sino que atiende a las funciones de uso, manejo y aprovechamiento del medio ambiente y a las diferencias que surjan entre las entidades que pertenecen al Sistema Nacional Ambiental para la aplicación de las normas o políticas de naturaleza técnica. En este orden de ideas, concluyó que “[...] los conflictos a los que aluden los textos analizados hacen referencia a que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidirá cuál debe ser la norma o política técnica aplicable a un caso cuando quiera que diferentes entidades de SINA no encuentren un acuerdo acerca de ese punto, pero no aluden tales textos legales a que el ministerio esté llamado a resolver el conflicto jurídico que se presenta respecto de quién será la autoridad que legalmente tiene la competencia administrativa para conocer de un asunto, puesto que esa función corresponde a la

¹⁷⁵ Expediente N° 11001-03-06-000-2006-00102-00.

¹⁷⁶ Radicaciones Nos. 11001-03-06-000-2006-00084-00 y 11001-03-06-000-2006-00101-00.

¹⁷⁷ Radicación N° 11001-03-06-000-2007-00055-00.

¹⁷⁸ Radicación N° 11001-03-06-000-2008-00059-00.

¹⁷⁹ Expediente N° 11001-03-06-000-2011-00060-00.

¹⁸⁰ Radicación N° 11001-03-06-000-2013-00376-00.

¹⁸¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil; C.P. Dr. Augusto Hernández Becerra; decisión de 12 de diciembre de 2013; número único de radicación 11001030600020130052200(C)

¹⁸² “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”

¹⁸³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil; C.P. Dr. Álvaro Namén Vargas; decisión de 22 de octubre de 2015; núm. único de radicación: 110010306000201500053-00(C)



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de conformidad con los artículos 39 y 112, numeral 10 del CPACA. [...]”¹⁸⁴.

245. La Sala de Consulta y Servicio Civil, en decisión de 28 de abril de 2020, reiteró la tesis indicada *supra* y resolvió un conflicto de competencias administrativas sobre el conocimiento de unas solicitudes de licencias ambientales. En esa ocasión señaló lo siguiente:

“[...] Debe recordarse que si bien la Sala había manifestado que la solución de los conflictos de competencias administrativas que se presentaran entre autoridades u organismos pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA) correspondía al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º numeral 31 de la Ley 99 de 1993, la misma Sala revisó y modificó su posición, a partir de la decisión del 22 de octubre de 2015¹⁸⁵, para establecer que los conflictos de competencia que se originen entre dichas autoridades por motivos o razones de índole jurídica -como sucede claramente en el caso que nos ocupa- deben ser resueltos por la Sala de Consulta y Servicio Civil, mientras que aquellos que se originen en diferencias o cuestiones de carácter técnico o científico, deben ser desatados por el referido ministerio, en desarrollo de la norma legal antes citada [...]”¹⁸⁶.

246. Con el objeto de analizar la legalidad del artículo 12 del Decreto 2820 de 2010, esta Sala aplicará la tesis vigente cuando se expidió el acto administrativo acusado, según la cual, el numeral 31 del artículo 5º. de la Ley 99 le otorga la atribución al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de dirimir los conflictos de competencia entre las autoridades o entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental. Lo anterior con fundamento en el principio de seguridad jurídica, que exige una garantía de certeza y *“[...] estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia [...]”¹⁸⁷.*

247. Atendiendo lo expuesto, se concluye que el artículo 12 del Decreto 2820 de 2010 desarrolló el numeral 31 del artículo 5º. de la Ley 99, en el sentido de prever reglas para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible designe la

¹⁸⁴ *Ibidem*

¹⁸⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de octubre de 2015 con radicado núm. 11001-03-06-000-2015-00053-00.

¹⁸⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil; C.P. Dr. Germán Alberto Bula Escobar; decisión de 28 de abril de 2020; núm. único de radicación: 11001-03-06-000-2019-00208-00(C).

¹⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia T – 502 de 2002, M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

autoridad competente para decidir sobre la licencia ambiental, bajo el entendido que los artículos 4°. y 51 de la Ley 99 prevén que las entidades que tienen la atribución para expedir licencias ambientales forman parte de Sistema Nacional Ambiental.

248. Por lo tanto, la norma acusada no modificó el numeral 31 del artículo 5° de la Ley 99.

249. Respecto del cargo según el cual, el Gobierno Nacional carecía de autorización legal para ejercer la potestad reglamentaria, la Sala reitera los argumentos expuestos en el acápite denominado “Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria”.

250. Por las razones anteriores, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 15 del Decreto 2820 de 2010

251. La parte demandante afirmó que el artículo 15 del Decreto 2820 de 2010 vulnera el artículo 53 de la Ley 99 “[...] *toda vez que este artículo solo faculta al Gobierno Nacional para establecer los casos en que las Corporaciones Autónoma (sic) Regionales otorgaran (sic) licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; y no para regular el tema de al (sic) Participación de las comunidades, el cual está reglamentado por el Decreto 1320 de 1998, en lo relacionado con comunidades negras e indígenas; igualmente el tema de participación ciudadana, se encuentra regulado por el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 y por el Decreto 330 de 2007., (sic) sobre Audiencias Públicas en materia ambiental. [...]*”¹⁸⁸.

252. El artículo 53 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Artículo 53 de la Ley 99	Artículo 15 del Decreto 2820 de 2010
“[...] ARTÍCULO 53. DE LA FACULTAD DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES PARA OTORGAR LICENCIAS	“[...] Artículo 15. Participación de las comunidades. Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con

¹⁸⁸ Cfr. Folio 75.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

<p>AMBIENTALES. El Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.</p> <p>[...].</p>	<p>énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el Estudio de Impacto Ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso.</p> <p>En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales y al Decreto 1320 de 1998 o al que lo sustituya o modifique.</p> <p>[...].</p>
---	---

253. Respecto de este cargo, según el cual el artículo 53 de la Ley 99 no autorizó al Gobierno Nacional para reglamentar la participación de las comunidades, la Sala reitera los argumentos expuestos en el acápite denominado “Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria”.

254. Se precisa que el título X de la Ley 99, regula los modos y procedimientos de la participación ciudadana. El artículo 69 *ibidem* prevé que cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

255. A su vez, el artículo 70 *ibidem* dispone que la entidad administrativa competente al recibir una petición para iniciar una actuación administrativa ambiental o al comenzarla de oficio dictará un acto de iniciación de trámite que notificará y publicará en los términos de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo y tendrá como interesado a cualquier persona que así lo manifieste con su correspondiente identificación y dirección domiciliaria.

256. El artículo 72 *idem* prevé la realización de audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite, en los siguientes términos:

“[...] ARTÍCULO 72. DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS ADMINISTRATIVAS SOBRE DECISIONES AMBIENTALES EN TRÁMITE. El Procurador General de la Nación o el Delegado para Asuntos Ambientales, el Defensor del Pueblo, el Ministro



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

del Medio Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos cien (100) personas o tres (3) entidades sin ánimo de lucro, cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y para la cual se exija permiso o licencia ambiental conforme a la ley o a los reglamentos, podrán solicitar la realización de una audiencia pública que se celebrará ante la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o la licencia ambiental respectiva.

La audiencia de que trata el presente artículo se celebrará con anticipación al acto que le ponga término a la actuación administrativa, bien sea para la expedición, la modificación o la cancelación de un permiso o licencia ambiental.

La audiencia pública será convocada por la autoridad administrativa ante la cual se solicita, mediante edicto, con una anticipación de por lo menos 30 días a la toma de la decisión a debatir. El edicto comunicará la fecha, lugar y hora de celebración y el objeto de la audiencia. Será presidida por el jefe de la entidad competente o su delegado. El edicto permanecerá fijado en secretaría por 10 días dentro de los cuales deberá ser publicado en un diario de circulación nacional y en el Boletín de la respectiva entidad.

En la audiencia pública podrán intervenir un representante de los peticionarios, los interesados, las autoridades competentes, expertos y organizaciones sin ánimo de lucro que hayan registrado con anterioridad escritos pertinentes al debate, y de la misma se levantará un acta. En la audiencia podrán recibirse las informaciones y pruebas que se consideren conducentes. La decisión administrativa deberá ser motivada, teniendo en cuenta las intervenciones y pruebas recogidas durante la audiencia.

La celebración de la audiencia suspende los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias o permisos y se hace sin perjuicio de las facultades atribuidas a la autoridad competente para expedir el acto administrativo correspondiente.

También podrá celebrarse una audiencia pública, durante la ejecución de una obra que haya requerido permiso o licencia ambiental, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos exigidos para su otorgamiento o de las normas ambientales. [...].”

257. Atendiendo los artículos indicados *supra*, la Sala considera que el inciso primero del artículo 15 del Decreto 2820 de 2010 desarrolla y complementa la Ley 99, en la medida en que la información a las comunidades sobre el impacto del proyecto, obra o actividad favorece su intervención en la actuación administrativa y la participación en las decisiones que pueden generar repercusiones ambientales, sociales o culturales, así como materializa su derecho a acceder a la información completa sobre el asunto; ello, constituye la realización del principio general establecido en el numeral 12 del artículo 1°. *ibidem*, según el cual el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Política, es participativo.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

258. La participación de la comunidad permite que las medidas de manejo propuestas atiendan a las necesidades especiales del lugar en donde se desarrollará el proyecto, obra o actividad e incorpore el conocimiento especial que pueden tener las comunidades respecto del territorio, lo que estimula la adopción de alternativas adecuadas.

259. Lo expuesto es concordante con el artículo 57 de la Ley 99 -sin modificaciones- que prevé que el Estudio de Impacto Ambiental debe contener información sobre los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos; la evaluación de los impactos que puedan producirse; así como el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

260. Ahora bien, el inciso segundo del artículo 15 del Decreto 2820 de 2010, reconoce la necesidad de la consulta previa y de llevar a cabo la explotación de los recursos naturales sin deteriorar la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y negras tradicionales, de acuerdo con el artículo 330 de la Constitución Política y la Ley 70 de 27 de agosto de 1993.¹⁸⁹

261. Según lo expresado, la Sala concluye que no se presentó exceso de la potestad reglamentaria en el caso *sub examine*.

262. Para concluir el análisis de estos cargos, la Sala advierte que la parte demandante no explicó los motivos por los cuales la regulación de la participación de las comunidades indígenas y negras, en el Decreto 1320 de 1998, y de las audiencias públicas, en el Decreto 330 de 2007, es incompatible con la norma acusada. En consecuencia, la Sala se encuentra relevada de estudiar este cargo.

263. Por las razones expuestas, no prosperan los cargos estudiados en este acápite.

¹⁸⁹ Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.



Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 16 del Decreto 2820 de 2010

264. La parte demandante afirmó que el artículo 16 del Decreto 2820 de 2010 vulnera el artículo 53 de la Ley 99 “[...] *toda vez que este artículo sólo faculta al Gobierno Nacional para establecer los casos en que las Corporaciones Autónomas (sic) Regionales otorgaran licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas; y no para regular el tema de un Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, situación no contemplada en la Ley 99 de 1993 y que en caso de requerirse deberá ser el Congreso de la República el que por medio de una Ley, coloque (sic) la obligación de adoptar un manual de evaluación de Licencias Ambientales; con esta disposición el Gobierno Nacional vulneró lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 150 de la Carta Política, [...]*”¹⁹⁰.

265. El artículo 53 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Artículo 53 de la Ley 99	Artículo 16 del Decreto 2820 de 2010
<p>“[...] ARTÍCULO 53. DE LA FACULTAD DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES PARA OTORGAR LICENCIAS AMBIENTALES. El Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.</p> <p>[...]”.</p>	<p>“[...] Artículo 16. Del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos. Para la evaluación de los estudios ambientales, las autoridades ambientales adoptarán los criterios generales definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</p> <p>[...]”.</p>

266. El Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992¹⁹¹ dispuso que “[...] *Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que este sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente. [...]*”.

¹⁹⁰ Cfr. Folio 75.

¹⁹¹ Este instrumento hace parte de la denominada Carta Internacional de Derecho Ambiental.



267. En concordancia con lo anterior, el numeral 11 del artículo 1°. de la Ley 99 previó que los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

268. El artículo 57 *ibidem* estableció que el Estudio de Impacto Ambiental es el conjunto de información que el interesado en una licencia ambiental debe presentar ante la autoridad ambiental competente para su evaluación, en los términos del artículo 58 *idem*, la cual, debe ser el fundamento de la decisión de fondo de la solicitud de la referida autorización.

269. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -hoy Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-, las corporaciones autónomas regionales y algunos municipios y distritos tienen competencia para realizar la evaluación del estudio de impacto ambiental y expedir la licencia ambiental o negarla¹⁹²; en consecuencia, es necesario que los criterios de evaluación sean unificados y atiendan a los principios de la Política Ambiental colombiana para garantizar un desarrollo sostenible que responda equitativamente a las necesidades de crecimiento y ambientales de las generaciones presentes y futuras¹⁹³.

270. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la competencia para definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas; así como establecer los criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental en relación con la aplicación de las normas o con las políticas sobre el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente, de conformidad con los numerales 14 y 31 del artículo 5.° de la Ley 99.

¹⁹² Artículo 51 de la Ley 99.

¹⁹³ Principios 2°. y 3°. de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y artículo 3°. de la Ley 99.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

271. Los numerales 4°. y 7°. del artículo 4°. del Decreto 3266 de 8 de octubre de 2004¹⁹⁴ preveían¹⁹⁵ que la Dirección de Licencias Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tenía a cargo entre otras, las funciones de proponer y aplicar las metodologías y criterios técnicos para la evaluación de los estudios ambientales y para la expedición, seguimiento y monitoreo de las licencias ambientales y emitir los respectivos conceptos técnicos de acuerdo con la ley; así como generar mecanismos con miras a optimizar y hacer más eficiente el procedimiento para otorgar o negar licencias ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental de competencia del citado Ministerio, en coordinación con las dependencias competentes.

272. Con fundamento en lo anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió la Resolución núm. 1552 de 20 de octubre de 2005¹⁹⁶, mediante la cual adoptó los manuales de evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos como un instrumento de consulta obligatoria y orientación de carácter conceptual, metodológico y procedimental, por parte de las autoridades ambientales competentes, para la evaluación y seguimiento de los proyectos que requieren licencia ambiental y/o establecimiento de planes de manejo ambiental.

273. En efecto, el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos, previsto en el artículo 16 del Decreto 2820 de 2010, atiende los principios y los objetivos del estudio ambiental previsto en la Declaración de Río de Janeiro y en la Ley 99, así como el Decreto 3266 de 2004 y las directrices fijadas mediante la resolución indicada *supra*.

274. El Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos permite que las entidades que tiene la función de otorgar o negar la licencia ambiental realicen la evaluación de los estudios ambientales en el proceso de licenciamiento con

¹⁹⁴ "Por el cual se modifica la Estructura del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial".

¹⁹⁵ El Decreto 3573 de 2011 derogó los artículos 3°. y 4°. del Decreto 3266 de 2004 y, demás normas que le sean contrarias.

¹⁹⁶ "Por la cual se adoptan los manuales para evaluación de Estudios Ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos y se toman otras determinaciones".



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

fundamento en los mismos criterios técnicos, lineamientos y enfoques; además, la norma acusada le otorga al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la atribución de expedir ese manual, teniendo en cuenta las competencias previstas en los numerales 14 y 31 del artículo 5°. de la Ley 99 y en los numerales 4°. y 7°. del artículo 4°. del Decreto 3266 de 2004.

275. Ahora bien, el artículo 150 de la Constitución Política no prevé que la regulación del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos esté reservada al Congreso de la República.

276. Respecto del cargo, según el cual el artículo 53 de la Ley 99 no autorizó al Gobierno Nacional para reglamentar “[...] el tema de una Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, [...]”, la Sala reitera los argumentos expuestos en el acápite denominado “Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria”.

277. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del inciso segundo del numeral 1°. y los numerales 2°. y 3°. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010

278. La parte demandante señaló que el inciso segundo del numeral 1°. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010, viola el inciso primero del artículo 56 de la Ley 99 “[...] ya que modifica dicho artículo en lo relacionado con el término ya que mientras el artículo 56 establece un término de treinta (30) días para decidir la necesidad o no de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas y la entrega de términos de referencia, el artículo acusado coloca (sic) un término de Quince (sic) (15) días; situación que vulnera las competencias del Congreso de la República, y por lo tanto viola el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Nacional; [...], lo cual no sólo va en contra de la norma superior, sino de la actividad de evaluación de las autoridades ambientales las cuales con u (sic) término tan corto no pueden hacer una valoración juiciosa de las alternativas presentadas. [...]”¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Cfr. Folios 75 y 76.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

279. También indicó que los numerales 2.º y 3.º del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010 vulneran el artículo 56 de la Ley 99 “[...] *ya que establece un nuevo procedimiento para la evaluación del Diagnóstico Ambiental de alternativas (sic), para todas las autoridades ambientales, incluido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo y modifica el término para la evaluación el (sic) Diagnóstico, el cual la Ley establece en sesenta (60) días y el Decreto dispone que el término para evaluar dicho diagnóstico es de Treinta (30) días [...]*”¹⁹⁸. A su juicio, ello transgrede, por una parte, el numeral 1º. del artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y, por la otra, el artículo 53 de la Ley 99 toda vez que el Gobierno Nacional puede reglamentar únicamente lo relacionado con “[...] *los casos en los cuels (sic) se requiere de diagnóstico ambiental de alternativas, más no para establecer un procedimiento ya contenido en el artículo 56 de la mencionada ley. [...]*”¹⁹⁹.

280. El artículo 56 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Artículo 56 de la Ley 99	Inciso segundo del numeral 1º. y numerales 2º. y 3º. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010
<p>“[...] ARTÍCULO 56. DEL DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS. En los proyectos que requieran Licencia Ambiental, el interesado deberá solicitar en la etapa de factibilidad a la autoridad ambiental competente, que ésta se pronuncie sobre la necesidad de presentar o no un Diagnóstico Ambiental de Alternativas. Con base en la información suministrada, la autoridad ambiental decidirá sobre la necesidad o no del mismo y definirá sus términos de referencia en un plazo no mayor de 30 días hábiles.</p> <p>El Diagnóstico Ambiental de Alternativas incluirá información sobre la localización y características del entorno geográfico, ambiental y social de las alternativas del proyecto, además de un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad, y de las posibles soluciones y</p>	<p>“[...] Artículo 23. De la evaluación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas - DAA. En los casos contemplados en el artículo 18 del presente decreto, se surtirá el siguiente procedimiento:</p> <p>1. El interesado en obtener licencia ambiental deberá formular petición por escrito dirigida a la autoridad ambiental competente, en la cual solicitará que se determine si el proyecto, obra o actividad requiere o no de la elaboración y presentación de Diagnóstico Ambiental de Alternativas - DAA, adjuntando para el efecto, la descripción, el objetivo y alcance del proyecto y su localización mediante coordenadas y planos.</p> <p><u>Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, la autoridad ambiental se pronunciará, mediante oficio acerca de la necesidad de presentar o no DAA, adjuntando los</u></p>

¹⁹⁸ Cfr. Folio 76.

¹⁹⁹ Cfr. Folio 77.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

<p><i>medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas.</i></p> <p><i>Con base en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas presentado, la autoridad elegirá, en un plazo no mayor de 60 días, la alternativa o las alternativas sobre las cuales deberá elaborarse el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental antes de otorgarse la respectiva licencia.</i></p> <p><i>[...]". (Destacado y subrayado fuera de texto).</i></p>	<p><i>términos de referencia para elaboración del DAA o del EIA según el caso.</i></p> <p><i>2. En caso de requerir DAA, el interesado deberá radicar el estudio de que trata el artículo 19 del presente decreto, junto con una copia del documento de identificación y el certificado de existencia y representación legal, en caso de ser persona jurídica. Recibida la anterior información, la autoridad ambiental competente dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación dictará un acto administrativo de inicio de trámite de evaluación de Diagnóstico Ambiental de Alternativas, DAA, auto que será publicado en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.</i></p> <p><i>Para proyectos hidroeléctricos, se deberá presentar copia del registro correspondiente expedido por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME); así mismo la autoridad ambiental competente solicitará a esta entidad concepto técnico relativo al potencial energético de las diferentes alternativas. En este caso se suspenderán los términos que tiene la autoridad ambiental para decidir, mientras dicha entidad realiza el respectivo pronunciamiento.</i></p> <p><i>3. Ejecutoriada el auto de inicio de trámite, la autoridad ambiental competente en un plazo de treinta (30) días hábiles, evaluará el DAA y elegirá la alternativa sobre la cual deberá elaborarse el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental y fijará los términos de referencia respectivos, mediante acto administrativo que se publicará en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.</i></p> <p><i>[...]". (Destacado y subrayado fuera de texto).</i></p>
---	---

281. De acuerdo con el artículo 56 de la Ley 99, la autoridad ambiental competente debe definir los términos de referencia del Diagnóstico Ambiental de Alternativas en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles; en contraste, la norma acusada prevé que esta obligación deberá cumplirse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud.

282. Según lo anotado, la parte demandada, mediante el inciso segundo del numeral 1°. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010, modificó el plazo previsto en



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

el artículo 56 de la Ley 99 para definir los términos de referencia del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, lo cual implica el exceso de la potestad reglamentaria.

283. La Corte Constitucional ha considerado que la reducción proporcionada y razonable de los términos del trámite para obtener una licencia ambiental garantizan los principios de eficacia, economía y celeridad, en tanto permite el acceso adecuado a la administración, evita dilaciones o retardos y exige la optimización del uso del tiempo, así como la decisión de las solicitudes oportunamente²⁰⁰. No obstante, la reforma de las leyes le corresponde al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución Política.

284. La Sala reitera que la potestad reglamentaria se concreta en la expedición de normas que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley, pero esta tiene como límite el ordenamiento jurídico y la ley que reglamenta. En efecto, el Gobierno Nacional debe subordinarse al contenido de la ley y no puede modificarla o restringir y ampliar su sentido.

285. En el caso *sub examine*, la norma acusada redujo el plazo para definir los términos de referencia del Diagnóstico Ambiental de Alternativas establecido en el artículo 56 de la Ley 99, lo cual excede la potestad reglamentaria.

286. Con fundamento en lo anterior, la Sala declarará la nulidad de la expresión “*Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud*”, contenida en el inciso segundo del numeral 1°. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010.

287. El artículo 56 de la Ley 99 prevé que la parte interesada, en la etapa de factibilidad, deberá solicitar a la autoridad ambiental competente que se pronuncie sobre la necesidad o no de presentar un Diagnóstico Ambiental de Alternativas, con base en la información suministrada; la entidad debe decidir sobre la necesidad o no del mismo y definir los términos de referencia y, con base en el Diagnóstico

²⁰⁰ Corte Constitucional, sentencia C-298 de 2016, C.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Ambiental de Alternativas presentado, elegirá la alternativa o las alternativas sobre las cuales se elaborará el respectivo Estudio de Impacto Ambiental.

288. La Sala considera que la norma acusada permite materializar la orden prevista en la Ley 99 sobre la evaluación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, por cuanto establece un procedimiento ajustado al marco de la norma objeto de reglamentación, según se explicará a continuación.

289. El artículo 23 del Decreto 2820 de 2010 regula el procedimiento para la evaluación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas y dispuso las siguientes etapas: i) presentación de la solicitud; ii) determinación de la necesidad o no del Diagnóstico Ambiental de Alternativas; iii) la entrega a la parte interesada de los términos de referencia para la elaboración del DAA o del EIA, según el caso; iv) la radicación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas por la parte interesada; v) el inicio del trámite; vi) la publicación del acto administrativo mediante el cual se inició el trámite; y vii) la evaluación y elección de la alternativa. Asimismo, la norma acusada establece requisitos especiales y adicionales para proyectos hidroeléctricos.

290. El procedimiento indicado *supra* materializa el artículo 56 de la Ley 99, en razón a que le permite a la administración adelantar el trámite de evaluación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas bajo reglas claras, precisas y unificadas.

291. Ahora bien, la parte demandante manifestó que el artículo 23 del Decreto 2820 de 2010 modificó el término para la Evaluación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

292. El inciso tercero del artículo 56 de la Ley 99 prevé que la autoridad elegirá la alternativa o las alternativas sobre las cuales deberá elaborarse el Estudio de Impacto Ambiental en un plazo no mayor de sesenta (60) días, contado a partir de la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas; mientras que el numeral 3º. de la norma acusada prevé que esta elección se llevará a cabo en un plazo de treinta (30) días hábiles, contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo de inicio del trámite.

293. Así las cosas, la norma acusada modificó el término previsto en el inciso tercero del artículo 56 de la Ley 99 para la elección de la alternativa o las alternativas sobre las cuales deberá elaborarse el Estudio de Impacto Ambiental. Sobre el particular, se reiteran los argumentos expuestos previamente respecto del inciso segundo del numeral 1º.

294. Con fundamento en lo anterior, la Sala declarará la nulidad de la expresión “*en un plazo de treinta (30) días hábiles*” contenida en el numeral 3º. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 25 del Decreto 2820 de 2010

295. La parte demandante indicó que el artículo 25 del Decreto 2820 de 2010 vulnera el artículo 58 de la Ley 99 porque modifica los términos para solicitar información adicional al interesado y a otras autoridades con el objeto de otorgar o negar la licencia ambiental; asimismo, sostuvo que la norma acusada “[...] *borra de un plumazo el párrafo del mencionado artículo en cuanto al término para decidir las Licencias Ambientales Globales [...]*”²⁰¹. Destacó que los términos previstos por el legislador son juiciosos, mientras que los establecidos en la norma acusada son caprichosos e impiden que la autoridad ambiental competente realice una

²⁰¹ Cfr. Folio 78.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

evaluación técnica adecuada, lo cual desconoce la obligación de planificación prevista en el artículo 80 de la norma Superior.

296. Además, afirmó que la norma acusada creó un nuevo procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales, modificando el artículo 58 de la Ley 99.

297. A su juicio, ello vulnera el numeral 1º. del artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República, el artículo 53 de la Ley 99 toda vez que el Gobierno Nacional está facultado para reglamentar únicamente lo relacionado con los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

298. El artículo 58 de la Ley 99 y la norma acusada disponen:

Artículo 58 de la Ley 99	Artículo 25 del Decreto 2820 de 2010
<p>“[...] ARTÍCULO 58. El interesado en el otorgamiento de una Licencia Ambiental presentará ante la autoridad ambiental competente la solicitud acompañada del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente para su evaluación. <u>La autoridad competente dispondrá de 30 días hábiles para solicitar al interesado información adicional en caso de requerirse.</u> Allegada la información requerida, la autoridad ambiental <u>dispondrá de 15 días adicionales hábiles para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deberán serle remitidos en un plazo no mayor de 60 días hábiles.</u> Recibida la información o vencido el término de requerimiento de informaciones adicionales, la autoridad ambiental decidirá mediante resolución motivada sobre la viabilidad ambiental del proyecto o actividad y otorgará o negará la respectiva licencia ambiental <u>en un término que no podrá exceder de 60 días hábiles.</u></p> <p>PARÁGRAFO. El Ministerio del Medio Ambiente dispondrá hasta de 120 días hábiles para otorgar la Licencia Ambiental Global y las demás de su competencia, contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información</p>	<p>“[...] Artículo 25. De la evaluación del estudio de impacto ambiental. Una vez realizada la solicitud de Licencia Ambiental se surtirá el siguiente procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none">1. A partir de la fecha de radicación del Estudio de Impacto Ambiental con el lleno de los requisitos establecidos para el efecto en los artículos 21 y 24 del presente decreto, la autoridad ambiental competente, contará con cinco (5) días hábiles para expedir el auto de inicio de trámite de Licencia Ambiental el cual deberá publicarse en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.2. Ejecutoriada el auto de inicio de trámite, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes la autoridad ambiental, solicitará a otras autoridades o entidades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deben ser remitidos en un plazo no superior a veinte (20) días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente.3. Recibida la información o vencido el término de requerimiento de informaciones a otras autoridades o entidades, la autoridad ambiental podrá solicitar al interesado dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes mediante el correspondiente acto



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

requerida, según el procedimiento previsto en este artículo.

[...]. (Destacado y subrayado fuera de texto).

administrativo, la información adicional que se considere pertinente. En este caso se suspenderán los términos que tiene la autoridad para decidir de conformidad con lo establecido en el artículo 12 y 13 del C.C.A.

4. Allegada la información por parte del interesado, la autoridad ambiental en un término de cinco (5) días hábiles expedirá el auto de trámite que declare reunida toda la información requerida para decidir.

Así mismo, el interesado podrá hasta antes de la expedición del citado auto, aportar nuevos documentos o informaciones relacionados con el proyecto, obra o actividad, caso en el cual los plazos y términos que tiene la autoridad para decidir comenzarán a contarse desde la ejecutoria del auto que da inicio al trámite siempre y cuando dicha información implique una nueva visita de evaluación o un nuevo requerimiento por parte de la autoridad ambiental a cargo.

5. La autoridad ambiental competente decidirá la viabilidad del proyecto, obra o actividad, **en un término no mayor a veinticinco (25) días hábiles**, contados a partir de la expedición del auto que declare reunida la información, la cual será publicada en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

6. Contra la resolución por la cual se otorga o se niega la Licencia Ambiental procede el recurso de reposición ante la misma autoridad ambiental que profirió el acto.

Parágrafo 1°. Al efectuar el cobro del servicio de evaluación, las autoridades ambientales tendrán en cuenta el sistema y método de cálculo establecido en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000 y sus normas reglamentarias.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de proyectos, obras o actividades de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la autoridad o autoridades ambientales con jurisdicción en el área del proyecto en donde se pretenda hacer uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables tendrán un término máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la radicación del Estudio de Impacto Ambiental por parte del usuario, para emitir el respectivo concepto sobre los mismos y enviarlo al Ministerio.

Así mismo, y en el evento en que se haya hecho requerimiento de información adicional sobre el



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

	<p><i>uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, las autoridades ambientales de que trata el presente párrafo deberán en un término máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la radicación de la información adicional por parte del interesado, emitir el correspondiente concepto técnico sobre los mismos.</i></p> <p><i>Una vez vencido el término antes indicado sin que las autoridades se hayan pronunciado el Ministerio procederá a pronunciarse en la licencia ambiental.</i></p> <p>Parágrafo 3°. <i>En el evento en que durante el trámite de licenciamiento ambiental se solicite o sea necesaria la celebración de una audiencia pública ambiental de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 330 de 2007 o la norma que lo modifique o sustituya, se suspenderán los términos que tiene la autoridad ambiental para decidir mientras la audiencia pública se practica, desde la fecha de fijación del edicto a través del cual se convoca la audiencia pública hasta el día de su celebración.</i></p> <p><i>[...]". (Destacado fuera de texto).</i></p>
--	--

299. Los artículos 58 de la Ley 99 y 25 del Decreto 2820 de 2010 tienen como fundamento las mismas etapas, así: la presentación de la solicitud para iniciar el trámite, el requerimiento de la información adicional al interesado o de conceptos técnicos a otras entidades u autoridades y la decisión sobre la viabilidad ambiental del proyecto.

300. Respecto del procedimiento, la Sala considera que la norma acusada es un desarrollo del artículo 58 de la Ley 99 porque precisa las etapas del proceso de licenciamiento ambiental y regula expresamente la expedición de autos de trámite para impulsarlo, como sucede con el auto de inicio del trámite y el auto que declara reunida la información.

301. En el párrafo del artículo 58 de la Ley 99 se hizo alusión al auto que declara reunida la información, sin embargo, la parte general de la norma *idem* no previó



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

esa etapa; mientras que el artículo 25 del Decreto 2820 de 2010 previó la expedición de esta decisión de trámite.

302. Asimismo, la norma acusada remitió a los artículos 12 y 13 del procedimiento administrativo general del Código Contencioso Administrativo, para la suspensión de términos cuando la autoridad ambiental solicite al interesado la información adicional que considere pertinente y a la Ley 633 de 29 de diciembre de 2000²⁰², respecto del cobro del servicio de evaluación, lo cual, está en concordancia con la normativa que regula este último asunto y con el artículo 1°. del Código Contencioso Administrativo, que dispone que “[...] *Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles. [...]*” (Destacado fuera de texto).

303. El párrafo segundo del artículo 25 del Decreto 2820 de 2010 regula los conceptos que deben expedir las autoridades ambientales en relación con los proyectos, obras o actividades en el área de su jurisdicción que son de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; esta disposición desarrolla el artículo 59 de la Ley 99 que prevé que en los casos en que esa última entidad sea competente para otorgar la licencia ambiental, los permisos, concesiones y autorizaciones relacionados con la obra o actividad serán otorgados teniendo en cuenta la información técnica suministrada por las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales correspondientes y demás entidades del Sistema Nacional del Ambiente.

304. El párrafo tercero del artículo 25 del Decreto 2820 de 2010 prevé la suspensión de términos cuando se solicite o sea necesaria la celebración de la audiencia pública ambiental, lo cual está en armonía con lo establecido en el inciso quinto del artículo 72 de la Ley 99 que prevé que “[...] *La celebración de la audiencia suspende los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de*

²⁰² “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

licencias o permisos y se hace sin perjuicio de las facultades atribuidas a la autoridad competente para expedir el acto administrativo correspondiente. [...]”.

305. Además, la norma acusada no se refiere a la licencia ambiental global ni a las demás competencias de la parte demandada y su regulación no se extiende a estos aspectos, por lo tanto, no encuentra asidero la manifestación de la parte demandante, según la cual, la disposición enjuiciada “*borra de un plumazo*” el párrafo del artículo 58 de la Ley 99.

306. En este contexto, la Sala considera que la norma acusada no modificó la Ley 99 o creó un procedimiento para otorgar licencias ambientales que no atiende al previsto por el legislador, por cuanto se limitó, en este aspecto, a permitir la concreción de la disposición legal.

307. No obstante, en relación con el cargo referente a que la norma acusada estableció términos más cortos que los previstos en el artículo 58 de la Ley 99, la Sala encuentra lo siguiente:

Etapas	Ley 99	Decreto 2820 de 2010
Solicitar información adicional al interesado	Dispondrá de 30 días hábiles	20 días hábiles contados a partir de la recepción de la información o vencido el término de requerimiento a otras autoridades o entidades
Solicitar a otras entidades o autoridades conceptos técnicos o informaciones pertinentes	Dispondrá de 15 días hábiles , contados a partir de la fecha en que la parte interesada allegue la información requerida	15 días hábiles siguientes a la ejecutoria del auto de inicio de trámite
Remitir por parte de las autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes	Un plazo no mayor de 60 días hábiles	20 días hábiles contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Resolución motivada mediante la cual se niega o se otorga la licencia ambiental – viabilidad ambiental del proyecto, obra o actividad	término que no podrá exceder de 60 días hábiles contados a partir de la recepción de la información o del vencimiento del término de requerimiento de informaciones adicionales	25 días hábiles , contados a partir de la expedición del auto que declare reunida la información
---	--	---

308. En efecto, el artículo 25 del Decreto 2820 de 2010 disminuyó los términos respecto de: i) la solicitud de información adicional al interesado (numeral 3.); ii) la remisión por parte de las autoridades de los conceptos técnicos o informaciones pertinentes (numeral 2.); y iii) la viabilidad ambiental del proyecto, obra o actividad (numeral 5.). Sobre el particular, se reiteran los argumentos expuestos en el acápite denominado *“Exceso de la potestad reglamentaria respecto del inciso segundo del numeral 1°. y los numerales 2°. y 3°. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010”*.

309. Con fundamento en lo anterior, la Sala declarará la nulidad de las expresiones *“que deben ser remitidos en un plazo no superior a veinte (20) días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente”*, *“dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes”* y *“en un término no mayor a veinticinco (25) días hábiles, contados a partir de la expedición del auto que declare reunida la información”*, contenidas en la parte final del numeral 2. y en los numerales 3. y 5. del artículo 25 del Decreto 2820 de 2010, respectivamente.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 26 del Decreto 2820 de 2010

310. La parte demandante indicó que el artículo 26 del Decreto 2820 de 2010 creó la figura de la superposición de proyectos, lo cual, en su criterio, infringe el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución y el artículo 53 de la Ley 99 porque, por una parte, la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y, por la otra, el Gobierno Nacional tiene la facultad de reglamentar únicamente lo relacionado con los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

311. Asimismo, sostuvo que “[...] *el Gobierno Nacional al expedir la norma acusada, confunde lo que regula la Ley 685 de 2001, modificada por la Ley 1382 de 2010, en lo referente a la integración de áreas las cuales son totalmente distintas a las superposiciones de áreas, las cuales no están contempladas en el Código de Minas para concesiones de minerales de misma (sic) clase. [...]*”²⁰³.

312. La norma acusada preveía lo siguiente:

“[...] Artículo 26. Superposición de proyectos. La autoridad ambiental competente podrá otorgar licencia ambiental a proyectos cuyas áreas se superpongan con proyectos licenciados, siempre y cuando el interesado en el proyecto a licenciar demuestre que estos pueden coexistir e identifique además, el manejo y la responsabilidad individual de los impactos ambientales generados en el área superpuesta.

Para el efecto el interesado en el proyecto a licenciar deberá informar a la autoridad ambiental sobre la superposición, quien a su vez, deberá comunicar tal situación al titular de la licencia ambiental objeto de superposición con el fin de que conozca dicha situación y pueda pronunciarse al respecto en los términos de ley.

[...]”

313. La Sala considera que la norma acusada es un desarrollo del artículo 49 de la Ley 99 que prevé que la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental.

314. El artículo 26 del Decreto 2820 de 2010 no modifica la Ley 99 o invade el marco de competencias del legislador, por cuanto tiene como fundamento la obligatoriedad de la licencia ambiental en los casos anotados *supra*, respecto de una situación específica: la superposición de proyectos, lo cual, constituye una medida de protección del medio ambiente y garantiza la aplicación del principio de prevención en el proceso de desarrollo económico.

²⁰³ Cfr. Folio 80.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

315. En efecto, la norma acusada permite encauzar el enunciado abstracto del artículo 49 de la Ley 99 hacia la materialización de la obligación de exigir la licencia ambiental en el caso de la superposición de proyectos.

316. Respecto del cargo relacionado con la violación del artículo 53 de la Ley 99, debido a que el Congreso de la República facultó al Gobierno Nacional, de forma exclusiva, para que establezca los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas, la Sala precisa que no está llamado a prosperar atendiendo los argumentos expuestos en el acápite denominado “Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria”.

317. En relación con lo sostenido por la parte demandante de que la norma acusada confunde la integración de áreas prevista en la Ley 685 con la superposición de proyectos.

318. El artículo 101 de la Ley 685 dispone:

*“[...] **ARTÍCULO 101. INTEGRACIÓN DE ÁREAS.** Cuando las áreas correspondientes a varios títulos pertenecientes a uno o varios beneficiarios para un mismo mineral, fueren contiguas o vecinas, se podrán **incluir en un programa único de exploración y explotación para realizar en dichas áreas sus obras y labores, simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados, integrándolas en un solo contrato.** Con este propósito, los interesados deberán presentar a la autoridad minera el mencionado programa conjunto para su aprobación y del cual serán **solidariamente responsables.**”*

En las áreas vecinas o aledañas al nuevo contrato de concesión, donde estuvieren en trámite solicitudes de concesión o mineros informales por legalizar, si hubiese consenso, se podrán integrar estas áreas (sic) al mismo contrato de concesión.

Cuando en el programa único de exploración y explotación sólo queden comprometidas partes de las áreas correspondientes a los interesados, será opcional para estos unificar tales áreas en un solo contrato o conservar vigentes los contratos originales.

[...]”. (Destacado fuera de texto).

319. De acuerdo con la norma citada *supra*, la superposición de proyectos y la integración de áreas son figuras jurídicas diferentes, en tanto la primera prevé la



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

posibilidad de otorgar licencias ambientales respecto de proyectos, obras o actividades que se localicen en áreas de otros proyectos, obras o actividades que han obtenido esa autorización ambiental, cuando sea viable su coexistencia y se identifique el manejo, así como la responsabilidad individual de los impactos ambientales generados en el área superpuesta. Esta figura se caracteriza por la coexistencia de proyectos, obras o actividades y porque la responsabilidad de los titulares de la licencia ambiental es individual.

320. La segunda alude a las áreas contiguas o vecinas que corresponden a varios títulos de uno o varios beneficiarios para el mismo mineral que se pueden incluir en un programa único de exploración y explotación simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados, integradas en un solo contrato. En este caso, la responsabilidad es solidaria.

321. Así las cosas, la superposición de proyectos y la integración de áreas tienen objetos y alcances diferentes y no operan respecto de las mismas situaciones; por lo tanto, su régimen y responsabilidades no se identifican entre sí.

322. En este orden de ideas, la interpretación que expone la parte demandante no corresponde a las definiciones legales de las figuras objeto de estudio.

323. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los artículos 29 y 30 del Decreto 2820 de 2010

324. La parte demandante manifestó que los artículos 29 y 30 del Decreto 2820 de 2010 crean un procedimiento para la modificación de licencias ambientales lo cual, a su juicio, desconoce el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y el artículo 53 de la Ley 99 toda vez que el Gobierno Nacional tiene la facultad de reglamentar únicamente lo relacionado con los casos en que las Corporaciones Autónomas



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

325. Las normas acusadas preveían lo siguiente:

ARTÍCULO 29. MODIFICACIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL. *La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos:*

- 1. Cuando el titular de la Licencia Ambiental pretenda modificar el proyecto, obra o actividad de forma que se generen impactos ambientales adicionales a los ya identificados en la licencia ambiental.*
- 2. Cuando al otorgarse la licencia ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.*
- 3. Cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, de forma que se genere un mayor impacto sobre los mismos respecto de lo consagrado en la licencia ambiental.*
- 4. Cuando el titular del proyecto, obra o actividad solicite efectuar la reducción del área licenciada o la ampliación de la misma con áreas lindantes al proyecto.*
- 5. Cuando el proyecto, obra o actividad cambie de autoridad ambiental competente por efecto de un ajuste en el volumen de explotación, el calado, la producción, el nivel de tensión y demás características del proyecto.*
- 6. Cuando como resultado de las labores de seguimiento, la autoridad identifique impactos ambientales adicionales a los identificados en los estudios ambientales y requiera al licenciatarario para que ajuste tales estudios.*
- 7. Cuando las áreas objeto de licenciamiento ambiental no hayan sido intervenidas y estas áreas sean devueltas a la autoridad competente por parte de su titular.*
- 8. Cuando se pretenda integrar la licencia ambiental con otras licencias ambientales.*

PARÁGRAFO 1o. *Para aquellas obras que respondan a modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada y que no impliquen impactos ambientales adicionales a los inicialmente identificados y dimensionados en el Estudio de Impacto Ambiental, el titular de la Licencia Ambiental, solicitará el pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre la necesidad o no de adelantar el trámite para el procedimiento de modificación de la misma anexando la información de soporte, quien deberá pronunciarse en un término máximo de veinte (20) días hábiles.*

PARÁGRAFO 2o. *A efectos de lo dispuesto en el numeral 5, el interesado deberá presentar la solicitud ante la autoridad ambiental del proyecto, quien remitirá el expediente dentro de los quince (15) días hábiles a la autoridad ambiental competente en la modificación, para que asuma el proyecto en el estado en que se encuentre.*



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

ARTÍCULO 30. REQUISITOS PARA LA MODIFICACIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL. *Cuando se pretenda modificar la Licencia Ambiental se deberá presentar y allegar ante la autoridad ambiental competente la siguiente información:*

1. *Solicitud suscrita por el titular de la Licencia. En caso en que el titular sea persona jurídica, la solicitud deberá ir suscrita por el representante legal de la misma o en su defecto por el apoderado debidamente constituido.*

2. *La descripción de la(s) obra(s) o actividad(es) objeto de modificación; incluyendo planos y mapas de localización, el costo de la modificación y la justificación.*

3. *El complemento del Estudio de Impacto Ambiental que contenga la descripción y evaluación de los nuevos impactos ambientales si los hubiera y la propuesta de ajuste al Plan de Manejo Ambiental que corresponda. El documento deberá ser presentado de acuerdo a la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

4. *Constancia de pago del cobro para la prestación de los servicios de la evaluación de los estudios ambientales del proyecto, obra o actividad. Para las solicitudes radicadas ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se deberá realizar la autoliquidación previo a la solicitud de modificación.*

5. *Copia de la constancia de radicación del complemento del Estudio de Impacto Ambiental ante la respectiva autoridad ambiental con jurisdicción en el área de influencia directa del proyecto, en los casos de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial siempre que se trate de una petición que modifique el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables.*

[...].”

326. La Ley 99 refiere a la modificación de la licencia ambiental cuando regula el trámite de las audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite²⁰⁴ y la conducencia de la acción de nulidad²⁰⁵. En efecto, los artículos 29 y 30 del Decreto 2820 de 2010 permiten la aplicación adecuada de esta figura jurídica y el cumplimiento de las normas ambientales cuando la modificación de un proyecto, obra o actividad puede generar unos impactos ambientales adicionales.

327. El artículo 29 *ibidem* establece los casos que dan lugar a la modificación de la licencia ambiental, los cuales están vinculados directamente con proyectos, obras o actividades que pueden producir un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones al paisaje; es decir, su

²⁰⁴ Artículo 72 de la Ley 99.

²⁰⁵ Artículo 73 *ibidem*.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

objeto permite desarrollar el artículo 49 de la Ley 99, sobre la obligatoriedad y la necesidad de la licencia ambiental.

328. Respecto del cargo relacionado con la violación del artículo 53 de la Ley 99 porque el Congreso de la República facultó al Gobierno Nacional, de forma exclusiva, para que establezca los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas, la Sala reitera los argumentos expuestos en el acápite denominado “Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria”.

329. Por las razones expuestas, no están llamados a prosperar los cargos estudiados en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los artículos 34 y 35 del Decreto 2820 de 2010

330. La parte demandante indicó que los artículos 34 y 35 del Decreto 2820 de 2010 crearon la figura de la integración de licencias ambientales y “[...] nuevos requisitos para adelantar dicho trámite situación no contenida en la norma que lo faculta; [...]”²⁰⁶, lo cual, a su juicio, desconoce, por una parte, el numeral 1°. del artículo 150 de la Constitución porque la función de modificar leyes está a cargo del Congreso de la República y, por la otra, viola la facultad reglamentaria prevista en el artículo 53 de la Ley 99. Asimismo, sostuvo que el legislador es el único que tiene la competencia para crear figuras en materia de licencias ambientales.

331. Las normas acusadas preveían lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 34. INTEGRACIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES. La licencia ambiental de un proyecto, obra o actividad podrá ser modificada para integrarla con otras licencias ambientales, siempre y cuando el **objeto** de los proyectos a integrar sea el mismo, sus áreas sean lindantes y se hubieren podido adelantar en un mismo trámite. En el caso de proyectos mineros se deberá observar lo dispuesto en el Código de Minas.

²⁰⁶ Cfr. Folio 81.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Las licencias ambientales objeto de integración formarán un solo expediente.

PARÁGRAFO 1o. *En todo caso, cuando sean varios los titulares del acto administrativo resultante de la integración, estos deberán manifestarle a la autoridad ambiental que son responsables solidarios en cuanto al cumplimiento de las obligaciones y condiciones ambientales impuestas para el efecto con ocasión de la integración.*

PARÁGRAFO 2o. *La integración de Licencias Ambientales seguirá el mismo procedimiento de que trata el artículo 31 del presente decreto.*

ARTÍCULO 35. REQUISITOS PARA INTEGRACIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES. *El titular (es) de las Licencias Ambientales interesado (s) en la integración, que reúnan las condiciones establecidas en el artículo anterior, deberá (n) presentar la siguiente información, ante la autoridad ambiental competente:*

1. *Constancia de pago del cobro para la prestación de los servicios de la evaluación de los estudios ambientales del proyecto, obra o actividad. Para las solicitudes radicadas ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se deberá realizar la autoliquidación previo a la solicitud de integración, para lo cual se deberán tener en cuenta la sumatoria de los costos de los proyectos a integrar.*

2. *Documento de identificación y certificados de existencia y representación legal, en caso de personas jurídicas, de cada uno de los titulares.*

3. *El Estudio de Impacto Ambiental que ampare los proyectos, obras o actividades a integrar el cual deberá ser presentado de acuerdo con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el artículo 14 del presente decreto y contener como mínimo la siguiente información:*

a) *Identificación de cada uno de los impactos ambientales presentes al momento de la integración, así como los impactos ambientales acumulativos sobre cada uno de los recursos naturales que utilizan los proyectos;*

b) *El nuevo plan de manejo ambiental integrado, que ampare las medidas orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos ambientales presentes, los acumulativos y demás impactos de los proyectos, obras o actividades a integrar; así como el programa de monitoreo y seguimiento y el plan de contingencia integrado;*

c) *El estado de cumplimiento de las inversiones del 1% si aplica y el plan de cumplimiento de las actividades pendientes;*

d) *La identificación de cada una de las comunidades localizadas dentro del área de influencia de los proyectos, obras o actividades a integrar;*

e) *La descripción de los proyectos obras o actividades incluyendo planos y mapas de localización;*

f) *La identificación de cada uno de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso de los recursos naturales renovables de los proyectos, obras o actividades así como su potencial uso en la integración de los mismos;*



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

g) En el caso de proyectos mineros se deberá anexar copia del acto administrativo a través del cual la autoridad minera aprueba la integración de las áreas y/o de las operaciones mineras.

4. Las obligaciones derivadas de los actos administrativos identificando las pendientes por cumplir y las cumplidas adjuntando para el efecto la respectiva sustentación.

5. La identificación de cada una de las obligaciones derivadas de los actos administrativos a integrar junto con la sustentación tanto técnica como jurídica a través de la cual se justifique la integración de las mismas [...]”.

332. La integración de las licencias ambientales es una forma de modificación de estas autorizaciones y tiene como finalidad unificarlas cuando el objeto de los proyectos a integrar sea el mismo, sus áreas sean lindantes y se hubieren podido adelantar en un mismo trámite.

333. En efecto, las normas acusadas tienen fundamento en la figura de modificación de la licencia ambiental prevista en la Ley 99 y en su regulación la precisan para que se pueda ejecutar adecuadamente; por lo tanto, no modifican la ley, sino que la desarrolla y complementa.

334. Además, de acuerdo con el artículo 150 de la Constitución y la Ley 99, no existe una competencia exclusiva en cabeza del legislador para que regule todo lo relacionado con las licencias ambientales.

335. Respecto del cargo de violación del artículo 53 de la Ley 99 porque el Congreso de la República facultó al Gobierno Nacional, de forma exclusiva, para que establezca los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas, la Sala reitera los argumentos expuestos en el acápite denominado “Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria”.

336. Por las razones expuestas, no están llamados a prosperar los cargos estudiados en este acápite.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 36 del Decreto 2820 de 2010 y vulneración de los artículos 66 y 67 del Código Contencioso Administrativo

337. La parte demandante sostuvo que “[...] Con la expedición del artículo 36 del Decreto 2820 de 2010, se crea una nueva figura como lo es la “pérdida de vigencia de la Licencia Ambiental” y además se crea un nuevo procedimiento para declararla; esta nueva figura, no está contenida en la facultad reglamentaria contenida en el artículo 53 de la Ley 99 de 1993, ni mucho menos en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución; con la expedición de la norma acusada, se vulnera el numeral 1° del artículo 150 de la Carta Política, al abrogarse el ejecutivo, competencias que sólo están reservadas para el Congreso de la República; [...]”²⁰⁷.

338. Asimismo, indicó que esta norma vulnera los artículos 66 y 67 del Código Contencioso Administrativo que prevén, en su orden, las causales de la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos y la excepción de pérdida de ejecutoriedad.

339. La norma acusada establece:

[...] ARTÍCULO 36. PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL. La autoridad ambiental competente podrá mediante resolución motivada declarar la pérdida de vigencia de la Licencia Ambiental, si transcurrido cinco (5) años a partir de su ejecutoria, no se ha dado inicio a la construcción del proyecto, obra o actividad. De esta situación deberá dejarse constancia en el acto que otorga la licencia.

Para efectos de la declaratoria sobre la pérdida de vigencia, la autoridad ambiental deberá requerir previamente al interesado para que informe sobre las razones por las que no ha dado inicio a la obra, proyecto o actividad.

Dentro de los quince días (15) siguientes al requerimiento el interesado deberá informar sobre las razones por las que no se ha dado inicio al proyecto, obra o actividad para su evaluación por parte de la autoridad ambiental.

En todo caso siempre que puedan acreditarse circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito no se hará afectiva la pérdida de vigencia de la licencia. [...]”

²⁰⁷ Ibidem.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

340. La Ley 99 previó algunas regulaciones sobre la licencia ambiental, pero no hizo alusión a su pérdida de vigencia. Sin embargo, esta situación no impide que el Gobierno Nacional expida una reglamentación sobre este asunto toda vez que el presupuesto básico para el ejercicio de la potestad reglamentaria es el Título VIII *ibidem*, que regula las licencias ambientales; bajo este fundamento normativo, la disposición acusada garantiza la complementación requerida para su aplicación.

341. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha considerado que “[...] *la potestad reglamentaria del ejecutivo es inversamente proporcional a la extensión de la ley. De suerte que, ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa [...]. En esencia, la mayoría de las veces, el ejercicio íntegro o precario de la potestad de configuración normativa depende de la voluntad del legislador, es decir, ante la valoración política de la materia a desarrollar, el Congreso de la República bien puede determinar que regula una materia en su integridad, sin dejar margen alguna a la reglamentación o, por el contrario, abstenerse de reglar explícitamente algunos aspectos, permitiendo el desenvolvimiento posterior de las atribuciones presidenciales de reglamentación para que la norma pueda ser debidamente aplicada [...]*”²⁰⁸.

342. En el mismo sentido, la Sección Primera del Consejo de Estado precisó “[...] *que el ejercicio de la potestad reglamentaria se amplía o restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos [...]*”²⁰⁹.

343. En el caso *sub examine*, el Gobierno Nacional tenía la facultad de expedir un reglamento para que la administración exigiera la licencia ambiental, en el marco de unas reglas claras y precisas que se fundamentan, especialmente, en el título VIII de la Ley 99.

²⁰⁸ Corte Constitucional, sentencia C-432 de 6 de agosto de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁰⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés; sentencia de 11 de junio de 2020; núm. único de radicación: 11001032400020040034301.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

344. La autoridad ambiental a quien se le asigna por vía legislativa la competencia para otorgar la Licencia Ambiental y en desarrollo de los contenidos normativos legales, por virtud del acto reglamentario, también tiene la facultad de declarar la pérdida de vigencia de la Licencia Ambiental concedida, lo que constituye el desarrollo y complemento de la facultad atribuida del otorgamiento de la Licencia Ambiental. En efecto, la declaratoria de pérdida de vigencia de la Licencia Ambiental, es una decisión potestativa que está plenamente vinculada con el acto de otorgamiento de la misma, al punto que se debe dejar constancia en dicho acto. La autoridad ambiental autorizada legalmente para otorgar la Licencia Ambiental, es quien puede declarar su pérdida de vigencia.

345. Asimismo, la Sala reitera que el ejercicio de la potestad reglamentaria es autónomo e inalienable y el Gobierno Nacional no requiere autorización o habilitación legal para ejercerla, de acuerdo con los argumentos expuestos en el acápite denominado *“Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria”*.

346. Por lo tanto, la Sala concluye que el Gobierno Nacional no incurrió en un exceso de la potestad reglamentaria.

347. En cuanto al cargo relacionado con la vulneración de los artículos 66 y 67 del Código Contencioso Administrativo, la Sala considera que esa normativa es de carácter general y se aplica únicamente para casos que no están regulados de forma especial. En efecto, el inciso segundo del artículo 1° del Código Contencioso Administrativo prevé que *“[...] Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles. [...]”*.

348. La licencia ambiental tiene un carácter especial respecto de los demás actos administrativos, en la medida en que le impone a su titular la obligación de adoptar medidas preventivas, correctivas, compensatorias y de manejo de los efectos ambientales, entre otras; es decir, esta autorización concede un derecho que implica el cumplimiento de obligaciones y el desarrollo del proyecto, obra o actividad. Por lo tanto, la norma acusada parte del supuesto de la falta de ejecución del proyecto,



obra o actividad objeto de licenciamiento, para declarar la pérdida de vigencia de la licencia ambiental.

349. La declaratoria de pérdida de vigencia de la Licencia Ambiental, se enmarca dentro del ámbito de la competencia para su otorgamiento, y al comparar el artículo acusado con la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria y excepción de la misma, establecida en los artículos 66 y 67 del CCA, sobresale sin mayor esfuerzo, que son normativas totalmente diferentes en cuanto a su regulación y efectos derivados de su aplicación, sin que exista vulneración alguna.

350. Por un lado, la pérdida de fuerza ejecutoria se presenta en los casos establecidos en el artículo 66 *idem*, en relación con los actos administrativos en general, que pierden su obligatoriedad y capacidad de producir efectos jurídicos; y, por el otro, la declaratoria de pérdida de vigencia de la Licencia Ambiental en el caso *sub examine*, la puede declarar la autoridad ambiental competente, mediante resolución motivada, cuando transcurran cinco (5) años a partir de su ejecutoria, y no se haya iniciado la construcción del proyecto, obra o actividad.

351. Concretamente, frente al numeral 3º. del artículo 66 del CCA, que refiere al evento en el cual se configura la pérdida de fuerza ejecutoria, cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, **la administración no ha realizado los actos que le correspondan**, mientras que acorde con la norma acusada, al haber transcurrido cinco (5) años a partir de su ejecutoria, **y no se ha dado inicio a la construcción del proyecto, obra o actividad por parte del interesado**, procedería la declaratoria de pérdida de vigencia de la Licencia Ambiental por parte de la autoridad competente.

352. Por lo anterior, la pérdida de vigencia de la licencia ambiental reglamentada en el artículo acusado exige una regulación especial teniendo en cuenta sus propias características, no es equiparable con el numeral 3. del artículo 66 del CCA, y, por tanto, son dos figuras distintas y no transgrede los artículos 66 y 67 *idem*.

353. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 37 del Decreto 2820 de 2010 e incoherencia con el numeral 1° del artículo 51 ibidem

354. La parte demandante manifestó que: “[...] Con la expedición del artículo 37 del Decreto 2820 de 2010, se crea una nueva figura como lo es el de la “*Cesación del Trámite de Licencia Ambiental.*” (sic); situación no contemplada en el Título VIII de la Ley 99 de 1993, y no autorizada en el artículo 53 de la Ley 99 antes anotada, modifica dicha norma y viola no solo el artículo mencionado, sino que además vulnera el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política, al abrogarse competencias que sólo la tiene el Congreso de la República y rompiendo el equilibrio de las ramas del poder público; [...]”²¹⁰; asimismo, indicó que la norma acusada “[...] establece la cesación de los trámites de licencia ambiental, para aquellos proyectos obras o actividades que en esta norma no la requieran, lo cual no es coherente con lo dispuesto en ese mismo decreto en el [...] numeral 1° del artículo 51, [...]”²¹¹.

355. A su juicio, el artículo 37 del Decreto 2820 de 2010 es “[...] incoherente con el mismo régimen de transición, antes anotado el cual no hace ninguna distinción sobre el tema, es decir que los proyectos que iniciaron en normas anteriores y que en su momento requerían de licencia, pero que en este nuevo decreto es objeto de deslicenciamiento (sic), deben continuar su trámite con la norma con la cual lo iniciaron y no declarar la cesación del trámite; lo anterior a su vez tiene sustento en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887. [...]”²¹².

356. La norma acusada dispone:

[...] ARTÍCULO 37. CESACIÓN DEL TRÁMITE DE LICENCIA AMBIENTAL. Las autoridades ambientales competentes de oficio o a solicitud del peticionario, declararán la cesación del trámite de las actuaciones para el otorgamiento de Licencia Ambiental o de establecimiento o imposición de Plan de Manejo Ambiental de proyectos, obras o actividades que conforme al presente decreto no requieran dichos instrumentos administrativos de manejo y control ambiental, y procederán a ordenar el archivo correspondiente.

²¹⁰ Cfr. Folio 83.

²¹¹ *Ibidem.*

²¹² *Ibidem.*



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Lo anterior sin perjuicio de tramitar y obtener los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales a que haya lugar por el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables [...]”. (Destacado fuera de texto).

357. Sobre el cargo según el cual, la Ley 99 no previó la figura de la cesación del trámite de la licencia ambiental y el Gobierno Nacional no estaba autorizado para crearla, la Sala considera que no tiene vocación de prosperidad con fundamento en los argumentos expuestos en el acápite denominado *“Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 36 del Decreto 2820 de 2010 y vulneración de los artículos 66 y 67 del Código Contencioso Administrativo”*.

358. En relación con el cargo de falta de coherencia del artículo 37 del Decreto 2820 de 2010 con el numeral 1°. del artículo 51 *ibidem*, la Sala destaca que esta última norma dispone:

“[...] ARTÍCULO 51. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. El régimen de transición se aplicará a los proyectos, obras o actividades que se encuentren en los siguientes casos:

1. Los proyectos, obras o actividades que iniciaron los trámites para la obtención de una Licencia Ambiental o el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental exigido por la normatividad en ese momento vigente, continuarán su trámite de acuerdo con la misma y en caso de obtenerlos podrán adelantar y/o continuar el proyecto, obra o actividad, de acuerdo a los términos, condiciones y obligaciones que se expidan para el efecto.

[...]”

359. La Sección Primera del Consejo de Estado²¹³ ha considerado que los decretos que regulan la expedición y vigencia de las licencias ambientales son indivisibles e interdependientes; en esta medida, el término de vigencia de estas depende del cumplimiento de los requisitos previstos en esa normativa, es decir, no son susceptibles de una división en su contenido y vigencia.

²¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; sentencia de 1°. de junio de 2020; núm. único de radicación: 25000232400020030007201 (Acumulado 25000232400020040023801).



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

360. Cuando entra en vigencia una norma que regula la expedición de licencias ambientales, los procedimientos administrativos en curso deben culminar con la norma anterior, a menos que la ley o el decreto nuevo establezca una regla de vigencia diferente. Esta interpretación no es contraria a las disposiciones previstas en la Ley 153 de 15 de agosto de 1887²¹⁴ y permite la aplicación eficaz de la normativa que regula la expedición de licencias ambientales, la protección del medio ambiente y garantiza el principio de confianza de las personas que actuaron conforme a la ley anterior.

361. En el caso *sub examine*, la Sala considera que el numeral 1° del artículo 51 del Decreto 2820 de 2010 debe ser interpretado de manera armónica con el artículo 37 *ibidem*. En consecuencia, las autoridades ambientales competentes, de oficio o a solicitud del interesado, declararán la cesación del trámite de las actuaciones para el otorgamiento de la licencia ambiental o el establecimiento o imposición del Plan de Manejo Ambiental de proyectos, obras o actividades que, de conformidad con el Decreto 2820 de 2010, no requieren de estos instrumentos de manejo y control ambiental; mientras que aquellos que deban obtener licencia ambiental, según el decreto anotado *supra*, deben continuar su trámite en los términos del régimen de transición, en los casos que sea aplicable.

362. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 38 del Decreto 2820 de 2010 y violación del artículo 57 de la Ley 99

363. La parte demandante afirmó que “[...] Con la expedición del artículo 38 del Decreto 2820 de 2010, se crea una nueva figura como lo es el de la “modificación, cesación, integración, pérdida (sic) de vigencia o la cesación del trámite del Plan de Manejo Ambiental”; situación no contemplada en el Título VIII de la Ley 99 de 1993, y no autorizada en el artículo 53 de la Ley 99 antes anotada, modifica dicha norma y viola no solo el artículo mencionado, sino que además vulnera el numeral 1° del

²¹⁴ “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

artículo 150 de la Constitución Política, al abrogarse competencias que sólo la tiene el Congreso de la República y rompiendo el equilibrio y competencias de las ramas del poder público; y le da vida independiente a un instrumento como el Plan de Manejo Ambiental, el cual fue establecido como parte del contenido del Estudio de Impacto Ambiental, en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, [...]”²¹⁵.

364. En su criterio, el Plan de Manejo Ambiental forma parte del Estudio de Impacto Ambiental “[...] y no es un instrumento aparte, el cual sólo fue considerado para los proyectos obras o actividades que se venían desarrollándose (sic) antes de la expedición de la ley 99 de 1993 y fue establecido como instrumento de transición en el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994; lo que no quiere decir que esa situación particular y como transición se vuelva permanente y como un instrumento aparte de la Licencia ambiental lo cual desnaturaliza a la (sic) LICENCIA AMBIENTAL y reforma el mencionado artículo 57 de la Ley 99 de 1993. [...]”²¹⁶.

365. Sobre el cargo relativo a que la Ley 99 no previó la figura objeto del presente estudio y el Gobierno Nacional no estaba autorizado para crearla, la Sala considera que no tiene vocación de prosperidad con fundamento en los argumentos expuestos en el acápite denominado “Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 36 del Decreto 2820 de 2010 y vulneración de los artículos 66 y 67 del Código Contencioso Administrativo”.

366. En relación con el cargo de la modificación de la Ley 99, la Sala encuentra que los artículos 57 de la Ley 99 y 38 del Decreto 2820 de 2010 disponen:

Artículo 57 de la Ley 99	Artículo 38 del Decreto 2820 de 2010
<p>“[...] ARTÍCULO 57. Se entiende por Estudio de Impacto Ambiental el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una Licencia Ambiental.</p> <p>El Estudio de Impacto Ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para</p>	<p>“[...] Artículo 38. De la modificación, cesión, integración, pérdida de vigencia o la cesación del trámite del Plan de Manejo Ambiental. Para los proyectos, obras o actividades que cuenten con un Plan de Manejo Ambiental como instrumento de manejo y control ambiental establecido por la autoridad ambiental, se aplicarán las mismas reglas generales establecidas para las Licencias Ambientales en el presente título, a excepción de la ampliación de áreas del proyecto, caso en</p>

²¹⁵ Cfr. Folio 83.

²¹⁶ Cfr. Folio 84.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

<p>cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.</p> <p>La autoridad ambiental competente para otorgar la Licencia Ambiental fijará los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental en un término que no podrá exceder de 60 días hábiles contados a partir de la solicitud por parte del interesado.</p> <p>[...]. (Destacado fuera de texto).</p>	<p>el cual se deberá tramitar la correspondiente Licencia Ambiental para las áreas nuevas.</p> <p>[...].</p>
--	--

367. El artículo 38 del Decreto 2820 de 2010 es un desarrollo de la Ley 99 respecto al Plan de Manejo Ambiental, previsto en el artículo 57 *ibidem*, y de los principios generales ambientales del artículo 1° *idem*.

368. El Plan de Manejo Ambiental es un instrumento que permite establecer detalladamente las medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad²¹⁷; ello contribuye a que el derecho al desarrollo se ejerza en forma tal que responda equitativamente a las necesidades ambientales²¹⁸.

369. Ahora bien, teniendo en cuenta que la parte demandante planteó un problema jurídico de carácter interpretativo, el alcance de la norma acusada debe establecerse con base en las disposiciones del Decreto 2820 de 2010 que se refieren al Plan de Manejo Ambiental, así:

369.1. El artículo 1°. dispuso que “[...] *El Plan de Manejo Ambiental podrá hacer parte del Estudio de Impacto Ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición.*

²¹⁷ Artículo 1°. del Decreto 2820 de 2010.

²¹⁸ Principio 3 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.



369.2. El artículo 4°. previó que para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos, la autoridad ambiental competente otorgará una licencia ambiental de carácter global, que abarque toda el área de explotación que se solicite; en este caso, para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de hidrocarburos será necesario presentar un Plan de Manejo Ambiental, conforme a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental global.

369.3. El numeral 7°. del artículo 21 establece que el Estudio de Impacto Ambiental debe incluir el Plan de Manejo Ambiental del proyecto, expresado en términos de programa de manejo, cada uno de ellos diferenciado en proyectos y sus costos de implementación.

369.4. El numeral 3°. del artículo 30 prevé que cuanto se pretenda modificar la licencia ambiental, se deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el complemento del Estudio de Impacto Ambiental que contenga la descripción y evaluación de los nuevos impactos ambientales si los hay y la propuesta de ajuste al Plan de Manejo Ambiental que corresponda.

369.5. El literal b) del numeral 3°. del artículo 35 indica que el titular o los titulares de las licencias ambientales interesados en la integración de estas autorizaciones, deberán presentar el Estudio de Impacto Ambiental que ampare los proyectos, obras o actividades a integrar el cual deberá contener como mínimo, entre otra información, el nuevo Plan de Manejo Ambiental integrado, “[...] que ampare las medidas orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos ambientales presentes, los acumulativos y demás impactos de los proyectos, obras o actividades a integrar; así como el programa de monitoreo y seguimiento y el plan de contingencia integrado; [...]”.

369.6. El artículo 37 ordena que las autoridades ambientales competentes, de oficio o a solicitud del peticionario, declaren la cesación del trámite de las actuaciones para el otorgamiento de Licencia Ambiental o de establecimiento o imposición de



Plan de Manejo Ambiental de proyectos, obras o actividades que acorde con el Decreto 2820 de 2010 no requieran dichos instrumentos administrativos de manejo y control ambiental.

369.7. El artículo 39 dispone que los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, entre otros, con el propósito de: i) verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el Plan de Manejo Ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican; y ii) constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

369.8. El artículo 41 señala que si durante la ejecución de los proyectos obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental o Plan de Manejo Ambiental ocurren incendios, derrames, escapes, parámetros de emisión y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos o cualquier otra contingencia ambiental, el titular deberá ejecutar todas las acciones necesarias con el fin de hacer cesar la contingencia ambiental e informar a la autoridad ambiental competente en un término no mayor a veinticuatro (24) horas.

369.9. El artículo 42 prevé que en el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, las autoridades ambientales adoptarán los criterios definidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

370. De acuerdo con el recuento normativo anterior, el Plan de Manejo Ambiental previsto en el Decreto 2820 de 2010 está relacionado directamente con dos aspectos; el primero, con la licencia ambiental por cuanto permite determinar las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra, proyecto o actividad objeto de licenciamiento; y, el segundo, con el manejo y control de proyectos, obras o actividades que se



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

encuentran amparados por un régimen de transición, en los términos del artículo 1° del Decreto 2820 de 2010.

371. En síntesis, la reglamentación del Plan de Manejo Ambiental prevista en el Decreto 2820 de 2010 se refiere a la licencia ambiental y al régimen de transición.

372. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 40 del Decreto 2820 de 2010

373. La parte demandante indicó que “[...] *Con la expedición del artículo 40 del Decreto 2820 de 2010, se crea una nueva figura como lo es el de la “Fase de desmantelamiento y abandono”; situación no contemplada en el Título VIII de la Ley 99 de 1993, y no autorizada en el artículo 53 de la Ley 99 antes anotada, modifica dicha norma y viola no solo el artículo mencionado, sino que además vulnera el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política, al abrogarse competencias que sólo la tiene el Congreso de la República y rompiendo el equilibrio y competencias de las ramas del poder público; con esta nueva figura [...] se crea un procedimiento para el desarrollo de la fase desmonte y desmantelamiento de los proyectos objeto de Licencia Ambiental (sic); situación que debe estar contemplada en el Estudio de Impacto Ambiental y no en un documento aparte y con procedimiento propio; igualmente **crea una póliza**, totalmente ilegal, ya que la Ley no establece pólizas para esta nueva etapa creada a su vez por el Decreto 2820 de 2010; no es posible desde ningún punto de vista, que por medio de un decreto reglamentario, se creen nuevas situaciones con relación a las licencias ambientales, cuando la facultad para ello sólo la tiene el Congreso de la República. [...]”²¹⁹. (Destacado del texto).*

374. La norma acusada disponía:

²¹⁹ Cfr. Folio 84.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

[...] ARTÍCULO 40. DE LA FASE DE DESMANTELAMIENTO Y ABANDONO. Cuando un proyecto, obra o actividad requiera o deba iniciar su fase de desmantelamiento y abandono, el titular deberá presentar a la autoridad ambiental competente, por lo menos con tres (3) meses de anticipación, un estudio que contenga como mínimo:

- a) La identificación de los impactos ambientales presentes al momento del inicio de esta fase;
- b) El plan de desmantelamiento y abandono; el cual incluirá las medidas de manejo del área, las actividades de restauración final y demás acciones pendientes;
- c) Los planos y mapas de localización de la infraestructura objeto de desmantelamiento y abandono;
- d) Las obligaciones derivadas de los actos administrativos identificando las pendientes por cumplir y las cumplidas, adjuntando para el efecto la respectiva sustentación;
- e) Los costos de las actividades para la implementación de la fase de desmantelamiento y abandono y demás obligaciones pendientes por cumplir.

La autoridad ambiental en un término máximo de un (1) mes verificará el estado del proyecto y declarará iniciada dicha fase mediante acto administrativo, en el que dará por cumplidas las obligaciones ejecutadas e impondrá el plan de desmantelamiento y abandono que incluya además el cumplimiento de las obligaciones pendientes y las actividades de restauración final.

Una vez declarada esta fase el titular del proyecto, obra o actividad deberá allegar en los siguientes cinco (5) días hábiles, una póliza que ampare los costos de las actividades descritas en el plan de desmantelamiento y abandono, la cual deberá estar constituida a favor de la autoridad ambiental competente y cuya renovación deberá ser realizada anualmente y por tres (3) años más de terminada dicha fase.

Aquellos proyectos, obras o actividades que tengan vigente una póliza o garantía bancaria dirigida a garantizar la financiación de las actividades de desmantelamiento, restauración final y abandono no deberán suscribir una nueva póliza sino que deberán allegar copia de la misma ante la autoridad ambiental, siempre y cuando se garantice el amparo de los costos establecidos en el literal e) del presente artículo.

Una vez cumplida esta fase, la autoridad ambiental competente deberá mediante acto administrativo dar por terminada la Licencia Ambiental.

PARÁGRAFO 1o. El área de la licencia ambiental en fase de desmantelamiento y abandono podrá ser objeto de licenciamiento ambiental para un nuevo proyecto, obra o actividad, siempre y cuando dicha situación no interfiera con el desarrollo de la mencionada fase.

PARÁGRAFO 2o. El titular del proyecto, obra o actividad deberá contemplar que su plan de desmantelamiento y abandono, además de los requerimientos ambientales,



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

contemple lo exigido por las autoridades competentes en materia de minería y de hidrocarburos en sus planes específicos de desmantelamiento, cierre y abandono respectivos. [...]”.

375. En relación con el cargo según el cual, la Ley 99 no previó la figura desmantelamiento y abandono, así como la obligación de constituir una póliza o garantía bancaria y el Gobierno Nacional no estaba autorizado para crear esta fase y el procedimiento correspondiente, la Sala considera que no tiene vocación de prosperidad con fundamento en los argumentos expuestos en el acápite denominado *“Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 36 del Decreto 2820 de 2010 y vulneración de los artículos 66 y 67 del Código Contencioso Administrativo”*.

376. El desmantelamiento y abandono del proyecto, obra o actividad que cuenta con licencia ambiental, garantiza que sea posible controlar el impacto ambiental en esta etapa, por lo tanto, está relacionado directa e inescindiblemente con el Título VIII de la Ley 99 que regula las licencias ambientales. En este caso, el Gobierno Nacional, en el marco de la facultad reglamentaria, complementó la norma *idem* para que las medidas de protección del medio ambiente y de los recursos naturales se extiendan hasta la culminación del proyecto, obra o actividad.

377. Atendiendo esta relación, el artículo 6°. del Decreto 2820 de 2010 previó que la licencia ambiental cubija las fases de construcción, montaje, operación, mantenimiento, **desmantelamiento, restauración final, abandono y/o terminación** y el numeral 10°. del artículo 21 *ibidem* estableció que el Estudio de Impacto Ambiental es el instrumento básico para la adopción de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental, el cual, **deberá incluir el plan de desmantelamiento y abandono, en el que se define el uso final del suelo, las principales medidas de manejo, restauración y reconformación morfológica.**

378. En el mismo sentido, de conformidad con el numeral 6°. del artículo 28 *ibidem*, el acto administrativo que otorgue la licencia ambiental debe contener los requisitos,



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

condiciones y obligaciones adicionales al Plan de Manejo Ambiental presentado que debe cumplir el beneficiario de la licencia ambiental durante la construcción, operación, mantenimiento, **desmantelamiento y abandono y/o terminación del proyecto, obra o actividad.**

379. Así las cosas, la fase de desmantelamiento y abandono no es aislada, sino que forma parte del proceso de licenciamiento ambiental y debe ser prevista desde el Estudio de Impacto Ambiental como un instrumento para proteger el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

380. Además, la exigencia de la póliza se desprende del sentido y alcance del Título VIII de la Ley 99, toda vez que esta tiene por objeto cubrir los costos del plan de desmantelamiento y abandono para el manejo de los efectos e impactos ambientales correspondientes.

381. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 42 del Decreto 2820 de 2010

382. La parte demandante sostuvo que con “[...] *la expedición del artículo 42 del Decreto 2820 de 2010, se crea una nueva figura como lo es el “Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos”;* situación no contemplada en el Título VIII de la Ley 99 de 1993, y no autorizada en el artículo 53 de la Ley 99 antes anotada, modifica dicha norma y viola no solo el artículo mencionado, sino que además vulnera el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política, al abrogarse competencias que sólo la tiene el Congreso de la República y rompiendo el equilibrio y competencias de las ramas del poder público. [...]”²²⁰.

383. La norma acusada dispone:

“[...] ARTÍCULO 42. DEL MANUAL DE SEGUIMIENTO AMBIENTAL DE PROYECTOS. Para el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de

²²⁰ Cfr. Folios 84 a 85.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, las autoridades ambientales adoptarán los criterios definidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. [...]

384. La Sala reitera los argumentos expuestos en el acápite denominado *“Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 16 del Decreto 2820 de 2010”*, así:

385. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución núm. 1552 de 2005, mediante la cual adoptó el manual de seguimiento ambiental de proyectos como un instrumento de consulta obligatoria y orientación de carácter conceptual, metodológico y procedimental, por parte de las autoridades ambientales competentes, para el seguimiento de los proyectos que requieren licencia ambiental y/o establecimiento de planes de manejo ambiental.

386. En efecto, el manual anotado *supra* establece y define criterios técnicos para el seguimiento ambiental de proyectos licenciados o con planes de manejo ambiental establecidos por la autoridad ambiental competente, en el marco de la prevención, mitigación, control, compensación y corrección de los posibles efectos ambientales negativos causados por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad licenciada.

387. Por lo tanto, el Manual de Seguimiento Ambiental está relacionado con el Título VIII de la Ley 99, sobre licencias ambientales, y desarrolla esa disposición legal, en cuanto al control de la ejecución de los proyectos, obras o actividades objeto de la licencia ambiental o del Plan de Manejo Ambiental. En consecuencia, el artículo cuestionado no excede la potestad reglamentaria, según lo expuesto en el acápite denominado *“Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 36 del Decreto 2820 de 2010 y vulneración de los artículos 66 y 67 del Código Contencioso Administrativo”*.

388. Asimismo, la norma acusada le otorga al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la atribución de expedir el manual citado previamente, teniendo



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

en cuenta las competencias previstas en los numerales 14 y 31 del artículo 5°. de la Ley 99 y en el numeral 4°. del artículo 4°. del Decreto 3266 de 2004.

389. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 44 del Decreto 2820 de 2010 y desconocimiento de los artículos 5°. y 31 de la Ley 99, así como 31 a 36 y 181 del Código de Procedimiento Civil

390. La parte demandante indicó que el artículo 44 del Decreto 2820 de 2010 violó los artículos 53 de la Ley 99 y 150 -numeral 1°. - de la Constitución Política porque creó, sin autorización del legislador, la figura de la “[...] *“Comisión de diligencias”* [...]”²²¹. A su juicio, la norma acusada modificó los artículos 5°. y 31 de la Ley 99 toda vez que previó nuevas competencias a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

391. Sostuvo que la norma “[...] *no hace referencia a que esta comisión sea para el tema de licencias y en estos trámites administrativos, no hay etapa probatoria, ni en los permisivos (sic) o en la (sic) concesiones o autorizaciones o en otro instrumento de manejo y control ambiental; por lo tanto la figura de la comisión de diligencias esta completamente por fuera del tema de licencias ambientales, permisos concesiones o autorizaciones ambientales, y sancionatorios los cuales tiene (sic) sus propios procedimientos; no podemos perder de vista que el tema de la comisión de diligencias, se encuentra regulado para las Jurisdicciones, y contenida en el Código de Procedimiento Civil en los artículos 31 al 36 y 181 del mencionado Código; estas normas sólo facultan a los Jueces para comisionar la práctica de pruebas y no como lo hace la norma acusada que hace referencia a pruebas y para todas las funciones asignadas por la ley y los reglamentos a las autoridades ambientales. [...]”*²²².

²²¹ Cfr. Folio 85

²²² *Ibidem*.



392. La norma acusada disponía:

“[...] ARTÍCULO 44. DE LA COMISIÓN DE DILIGENCIAS. *El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrá comisionar la práctica de pruebas y de las medidas y diligencias que se estimen necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas por la ley y los reglamentos a las autoridades ambientales.*

Así mismo, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible podrán comisionar estas diligencias en los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes dentro de su perímetro urbano y en las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002. [...]” (Destacado fuera de texto).

393. El artículo demandado regula la comisión de diligencias, específicamente la práctica de pruebas y de otras medidas y diligencias, sin que exista dentro del marco legal del título VIII y de la Ley 99, disposición alguna sobre esta comisión de diligencias. De igual manera, esta comisión de diligencias es general, se utilizaría para el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas por la ley y los reglamentos a las autoridades ambientales, sin que tenga vinculación con la materia objeto de reglamentación que son las licencias ambientales.

394. Vistos los artículos 1.º y 267 del CCA, este código aplica a las autoridades ambientales competentes²²³ que otorgan las Licencias Ambientales según la Ley 99, y en los aspectos no regulados en este Código remite a la normatividad del Código de Procedimiento Civil.

“[...] ARTICULO 1o. CAMPO DE APLICACION. *Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de “autoridades”.*

Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles. [...]” (Destacado fuera de texto).

²²³ (i) Ministerio del Medio Ambiente, (ii) las Corporaciones Autónomas Regionales, y (iii) algunos municipios y distritos.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

[...]

ARTICULO 267. ASPECTOS NO REGULADOS. *En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo. [...]*

395. Vistos los artículos 31 y 181 del Código de Procedimiento Civil, en consonancia con los artículos 32 al 36 *ibidem*, el juez puede hacer uso de la comisión para la práctica de pruebas y de otras diligencias.

[...] ARTÍCULO 31. REGLAS GENERALES. *La comisión solo podrá conferirse para la práctica de pruebas en los casos que se autorizan en el artículo 181 y para la de otras diligencias que deban surtirse fuera de la sede del juez del conocimiento, y para secuestro y entrega de bienes en dicha sede en cuanto fuere menester. [...]*. (Destacado fuera de texto).

[...] ARTÍCULO 181. JUEZ QUE DEBE PRACTICAR LAS PRUEBAS. *El juez practicará personalmente todas las pruebas, pero si no lo pudiere hacer por razón del territorio, comisionará otro para que en la misma forma las practique.*

Es prohibido al juez comisionar para la práctica de pruebas que hayan de producirse en el lugar de su sede, así como para la de inspecciones dentro de su jurisdicción territorial. [...]. (Destacado y subrayado fuera de texto).

396. Acorde con los textos normativos citados, se considera: (i) la comisión de diligencias prevista en el artículo acusado, está concebida de manera general, sin tener relación directa su contenido con las Licencias Ambientales; (ii) no tiene fundamento legal de base; (iii) la comisión para práctica de pruebas y otras diligencias en los procedimientos administrativos, que surtan las autoridades ambientales competentes para otorgar Licencias Ambientales, está regulada por el CPC, por remisión del CCA a ese estatuto procesal.

397. La Sala considera que el artículo 44 del Decreto 2820 de 2010, excedió la potestad reglamentaria y reguló un asunto materia de ley, por lo que será declarada su nulidad.

398. Con fundamento en lo anterior, se declarará la nulidad del artículo 44 del Decreto 2820 de 2010.



Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 45 del Decreto 2820 de 2010 y desconocimiento del artículo 32 de la Ley 99

399. La parte demandante afirmó que el artículo 45 del Decreto 2820 de 2010 violó los artículos 53 de la Ley 99 y 150 -numeral 1°. - de la Constitución Política porque creó, sin autorización del legislador, la figura de “[...] *“Delegación entre autoridades ambientales”* [...]”²²⁴.

400. Además, a su juicio, la norma acusada desconoce el artículo 32 de la Ley 99 porque “[...] *las delegaciones sólo se pueden hacer previa autorización del Consejo Directivo de las CAR, situación que ignora la norma acusada, al disponer que la delegación se hará mediante convenios interadministrativos, de conformidad con la ley 489 de 1998; [...]*”²²⁵.

401. El artículo 32 de la Ley 99 y la norma acusada y disponen:

Artículo 32 de la Ley 99	Artículo 45 del Decreto 2820 de 2010
<p>“[...] ARTÍCULO 32. DELEGACIÓN DE FUNCIONES. Los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán delegar en otros entes públicos o en personas jurídicas privadas, constituidas como entidades sin ánimo de lucro, el ejercicio de funciones siempre que en este último caso no impliquen el ejercicio de atribuciones propias de la autoridad administrativa. La facultad sancionatoria es indelegable. [...].”</p>	<p>“[...] Artículo 45. Delegación entre autoridades ambientales. Las autoridades ambientales podrán delegar la función del seguimiento ambiental de las Licencias Ambientales y de los Planes de Manejo Ambiental en otras autoridades ambientales mediante la celebración de convenios interadministrativos en el marco de la Ley 489 de 1998 o la norma que lo modifique o sustituya. [...].”</p>

402. Contrario a lo manifestado por la parte demandante, el artículo 54 de la Ley 99 reguló la figura de delegación entre autoridades ambientales al prever que “[...] *Las Corporaciones Autónomas Regionales podrán delegar en las entidades territoriales el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos y autorizaciones que les*

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Cfr. Folios 85 a 86.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

corresponda expedir, salvo para la realización de obras o el desarrollo de actividades por parte de la misma entidad territorial [...]”.

403. Las entidades territoriales -municipios, distritos y departamentos- son autoridades ambientales, teniendo en cuenta que forman parte del Sistema Nacional Ambiental y tienen competencias en materia ambiental, de conformidad con el parágrafo del artículo 4°. y el Título IX de la Ley 99.

404. La delegación de la función de otorgamiento de licencias ambientales implica realizar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas, de conformidad con el parágrafo del artículo 39 del Decreto 2820 de 2010.

405. En el mismo sentido, la Sala precisa que el artículo 32 de la Ley 99 no exige la autorización de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas regionales para efectuar la delegación, por cuanto esta disposición regula únicamente la delegación de funciones de ese órgano a otras entidades públicas o personas jurídicas privadas constituidas como entidades sin ánimo de lucro.

406. También se resalta que el artículo 14 de la ley 489 de 1998, previó que la delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuada en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales, **deberá acompañarse de la celebración de convenios** en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria, que en el convenio podrá indicarse el funcionario de la entidad delegataria que ejercerá las funciones delegadas y que los mismos estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos.

407. En estas condiciones, el artículo 45 del Decreto 2820 de 2010 desarrolló la delegación de la función de seguimiento ambiental, la cual, no está prohibida en la Ley 99 y se encuentra ajustada a lo regulado en la Ley 489.

408. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.



Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 46 del Decreto 2820 de 2010 y desconocimiento de la Constitución Política y de la ley

409. La parte demandante sostuvo que el artículo 46 del Decreto 2820 de 2010 violó los artículos 53 de la Ley 99 y 150 -numeral 1°. - de la Constitución porque creó, sin autorización del legislador, la figura de la Ventanilla Única de Trámites Ambientales.

410. Asimismo, a su juicio, la norma acusada viola el numeral 7°. del artículo 150 de la Norma Superior “[...] *por cuanto no es competencia del Gobierno Nacional, por medio de un decreto reglamentario, en ejercicio de la autonomía constitucional, o del legislador respetándola de igual manera, determinar la implementación y utilización de sistemas de información como una ventanilla única de trámites. [...]*”²²⁶.

411. Manifestó que las Corporaciones Autónomas Regionales, en el marco de su autonomía, tienen la facultad para determinar los mecanismos técnicos y tecnológicos necesarios para el correcto y oportuno cumplimiento de sus competencias, lo cual forma parte de la “*esfera propia*” de esas entidades; sin embargo, destacó que, como la autonomía no es absoluta, el Congreso de la República es el competente para disponer la implementación de una ventanilla única de trámites. Para fundamentar el cargo, citó la sentencia C-462 de 2008.

412. Enfatizó que la Ventanilla Única de Trámites está relacionada con el Gobierno en Línea y la Racionalización de Trámites, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 790, el numeral 4°. del artículo 1°. de la Ley 962 y el Decreto 1151 de 2008. Sobre el particular, afirmó que la Ventanilla Única de Trámites no guarda unidad de materia entre el objeto de reglamentación del Decreto 2820 de 2010 -licencias ambientales- y el artículo 46 *ibidem* -Gobierno en línea- y que esta invade las competencias del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

²²⁶ Cfr. Folio 86.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

413. Manifestó que la norma acusada desconoció los artículos 2°. y 4°. del Decreto 1345 de 2010, debido a que la parte demandada excedió las facultades para expedir el Decreto 2820 de 2010 y vulneró la Constitución y la ley.

414. La norma acusada preveía lo siguiente:

“[...] ARTÍCULO 46. DE LA VENTANILLA ÚNICA DE TRÁMITES AMBIENTALES. Créase la Ventanilla Única de Trámites Ambientales en Línea - VITAL, como sistema centralizado de cobertura nacional a través del cual se direccionen y unifiquen todos los trámites administrativos de licencia ambiental o planes de manejo ambiental y la información de todos los actores que participan de una u otra forma en el mismo, lo cual permitirá mejorar la eficiencia y eficacia de la capacidad institucional en aras del cumplimiento de los fines esenciales de Estado.

El Formato Único Nacional de Solicitud de Licencia Ambiental estará disponible a través del mencionado aplicativo.

Las autoridades ambientales contarán con un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la expedición del presente decreto, para implementar y utilizar la Ventanilla Única de Trámites Ambientales en línea -VITAL, cuya coordinación estará a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

PARÁGRAFO. *Las autoridades ambientales deberán implementar en sus respectivas sedes mecanismos de asistencia y apoyo para aquellos solicitantes que no tengan acceso o carezcan del conocimiento para el uso de aplicativos en línea. [...]”.*

415. En relación con el cargo de desconocimiento de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Sala destaca que el numeral 7°. del artículo 150 de la Constitución prevé que le corresponde al Congreso de la República, por medio de la ley, reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un **régimen de autonomía**.

416. La Ley 99 se encargó de regular el funcionamiento y las características de las Corporaciones Autónomas Regionales, dentro de un régimen de autonomía. En tal virtud, el artículo 23 *ibidem* dispuso que dichas corporaciones son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, **de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.**

417. El artículo 30 *ibidem* estableció que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen por objeto **la ejecución** de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como “[...] **dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.** [...]”. (Destacado fuera de texto).

418. Ahora bien, el artículo 4° *idem* señaló que el Sistema Nacional Ambiental es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales; está integrado por los siguientes componentes: i) los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución, en la Ley 99 y en la normativa ambiental que la desarrolle; ii) la normativa en materia ambiental; iii) las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental; iv) las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental; v) las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente; y vi) las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

419. El párrafo del artículo citado *supra* dispuso que para “[...] **todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios.** [...]” (Destacado fuera de texto).



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

420. En síntesis, las Corporaciones Autónomas Regionales, si bien, gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales, legales y reglamentarias, forman parte de un ordenamiento ambiental jerarquizado que tiene por objeto la protección del medio ambiente y de los recursos naturales; por lo tanto, deben cumplir con su objeto y competencias de acuerdo con la Constitución Política, la ley y el reglamento.

421. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -hoy Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA-, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos tienen competencias en relación con la expedición de licencias ambientales; en consecuencia, es necesario que los trámites administrativos sean unificados y automatizados para **evitar** la implementación de mecanismos que obstaculicen o dificulten el procedimiento correspondiente, así como para **promover** los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y transparencia en el ejercicio de la función administrativa.

422. Así las cosas, la reglamentación de la Ventanilla Única de Trámites Ambientales no afecta la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales; por el contrario, favorece el cumplimiento de sus funciones, de manera coordinada, de conformidad con los principios constitucionales y de la función administrativa.

423. Ahora bien, el artículo 150 de la Constitución no previó que el Congreso de la República tiene la competencia exclusiva para crear, por medio de una ley, la Ventanilla Única de Trámites Ambientales. Además, la norma acusada no se refiere a la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, toda vez que se limita a establecer un mecanismo para direccionar y unificar los trámites administrativos de la licencia ambiental o los planes de manejo ambiental, así como para garantizar la participación de los intervinientes en su gestión.

424. La norma acusada prevé que las autoridades ambientales implementarán y utilizarán la Ventanilla Única de Trámites Ambientales, cuya **coordinación** estará a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo cual, atiende el artículo 2°. y el numeral 4°. del artículo 5.° de la Ley 99 que establecen que a esta



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

cartera ministerial le corresponde **coordinar** el Sistema Nacional Ambiental para asegurar la adopción y ejecución de los planes, programas y proyectos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación; así como coordinar la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental.

425. En relación con el cargo según el cual, la Ley 99 no previó la figura de la Ventanilla Única de Trámites Ambientales y que el Gobierno Nacional no fue autorizado por el artículo 53 de la Ley 99 para crearla, la Sala reitera los argumentos expuestos en el acápite denominado *“Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 36 del Decreto 2820 de 2010 y vulneración de los artículos 66 y 67 del Código Contencioso Administrativo”*.

426. La Ventanilla Única de Trámites Ambientales está relacionada directa e inescindiblemente con el título VIII de la Ley 99, que regula las licencias ambientales, en especial, con el artículo 58 *ibidem* debido a que éste se refiere al procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales y aquella -Ventanilla Única de Trámites Ambientales- es un instrumento que facilita el funcionamiento de la administración cuando está adelantado ese procedimiento. Es decir, el artículo 46 del Decreto 2820 de 2010 permite y procura la cumplida aplicación de la Ley 99 en el trámite administrativo.

427. En el mismo sentido, la norma acusada no contradice el artículo 14 de la Ley 790 y el numeral 4°. del artículo 1°. de la Ley 962, por cuanto estas disposiciones prevén, por una parte, la necesidad de impulsar y realizar cambios administrativos, tecnológicos e institucionales relacionados, entre otros, con el desarrollo de portales de información y prestación de servicios; y, por la otra, la promoción del fortalecimiento tecnológico con el objeto de articular la actuación de la administración pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites e incentivar el uso de medios tecnológicos integrados.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

428. En concordancia con lo anterior, la Ventanilla Única de Trámites Ambientales es una solución tecnológica que promueve el uso de aplicativos en línea para garantizar la unidad, eficiencia y eficacia en el trámite de la licencia ambiental o de planes de manejo ambiental.

429. Adicionalmente, la norma acusada no invadió la competencia prevista en el artículo 6°. del Decreto 1151 de 2008, según la cual, el Ministerio de Comunicaciones, por medio del Programa Agenda de Conectividad, es el responsable de **coordinar** la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea y de **la definición de las políticas y estándares respectivos**, así como de **elaborar** el Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea.

430. Lo anterior, en razón a que el artículo 46 del Decreto 2820 de 2010 **no** estableció una regulación sobre la coordinación de la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea o de las políticas, así como de los estándares correspondientes y no tenía por objeto elaborar un manual; La Ventanilla Única de Trámites Ambientales prevista en la norma acusada tiene como objetivo direccionar y unificar los trámites administrativos de licencia ambiental y planes de manejo ambiental, y el manejo de la información, por conducto del aprovechamiento de los sistemas de información.

431. En suma, la norma acusada no constituye un exceso de la potestad reglamentaria ni invade las competencias de otras entidades y tampoco vulnera las disposiciones sobre Gobierno en Línea; por el contrario, contribuye a que el ordenamiento jurídico sea eficaz y coherente respecto de los trámites de la licencia ambiental y planes de manejo ambiental, en los términos del artículo 2°. del Decreto 1345 de 2010, que prevé que “[...] *Las directrices de técnica normativa previstas en este decreto, tienen como finalidad racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios, evitar la dispersión y proliferación normativa y optimizar los recursos físicos y humanos utilizados para esa actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados. [...]*”.



432. La norma acusada, de forma concreta y específica, previó una herramienta que permite el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación, para evitar la dispersión de trámites que pueden afectar los derechos de las personas que participan en el procedimiento administrativo, la cual es concordante con el artículo 14 de la Ley 790 y el numeral 4°. del artículo 1°. de la Ley 962, como se explicó *supra*.

433. Además, en atención a que el artículo 46 del Decreto 2820 de 2010 no infringió la Constitución ni la ley, no es posible inferir que el Gobierno Nacional incumplió la obligación prevista en el artículo 4°. del Decreto 1345 de 2010, que dispone que en la “[...] *elaboración de decretos y resoluciones de carácter general que sean sometidos a consideración del Presidente de la República, deberán observar la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa. [...]*”.

434. Por las razones expuestas, los cargos estudiados en este acápite no tienen vocación de prosperidad.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto de los artículos 47 y 48 del Decreto 2820 de 2010

435. La parte demandante indicó que los artículos 47 y 48 del Decreto 2820 de 2010 violaron los artículos 53 de la Ley 99 y 150 -numeral 1°. - de la Constitución porque crearon, sin autorización del legislador, las figuras del Registro Único Ambiental y la Información Ambiental para la Toma de Decisiones.

436. Asimismo, a su juicio, las normas acusadas violan el numeral 7°. del artículo 150 de la Carta Política.

437. Manifestó que reiteraba las razones de violación expuestas respecto del artículo 45 del Decreto 2820 de 2010.

438. Las normas acusadas establecían:



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

“[...]ARTÍCULO 47. DEL REGISTRO ÚNICO AMBIENTAL -RUA. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, adoptará mediante acto administrativo los Protocolos para el Monitoreo y Seguimiento del Subsistema de Información Sobre Uso de Recursos Naturales Renovables a cargo de IDEAM para los diferentes sectores productivos, cuya herramienta de captura y de salida de información es el Registro Único Ambiental -RUA.

En la medida en que se vayan adoptando los protocolos para cada sector, los titulares de licencias o planes de manejo ambiental informarán periódicamente el estado de cumplimiento ambiental de sus actividades a través del RUA. De igual manera, las autoridades ambientales realizarán el seguimiento ambiental utilizando esta herramienta, en lo que le fuere aplicable.

ARTÍCULO 48. INFORMACIÓN AMBIENTAL PARA LA TOMA DE DECISIONES. *El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, deberá tener disponible la información ambiental para la toma de decisiones y que haya sido generada como parte de los estudios y de las actividades de evaluación y seguimiento dentro del trámite de licenciamiento ambiental.*

Las autoridades ambientales deberán proporcionar de manera periódica la información que sobre el asunto reciban o generen por sí mismas, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el IDEAM. [...]”.

439. El numeral 20 del artículo 5°. de la Ley 99 previó que al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, **establecer el Sistema de Información Ambiental** y organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales.

440. El Decreto 1600 de 27 de julio de 1994²²⁷²²⁸ reglamentó parcialmente el Sistema de Información Ambiental; en el artículo 1°. previó que el Sistema de Información Ambiental comprende los datos, las bases de datos, las estadísticas, la información, los sistemas, los modelos, la información documental y bibliográfica, las colecciones y los reglamentos y protocolos que regulen el acopio, el manejo de la información, y sus interacciones.

441. En desarrollo de lo indicado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución núm. 941 de 26 de mayo de 2009, por medio de la cual **creó el Subsistema de Información sobre Uso de Recursos Naturales**

²²⁷ “[...] Por el cual se reglamenta parcialmente el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en relación con los Sistemas Nacionales de Investigación Ambiental y de Información Ambiental. [...]”.

²²⁸ Compilado en el Decreto 1076 de 2015.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Renovables – SIUR y adoptó el Registro Único Ambiental -RUA. En su artículo 1°. dispuso que el Subsistema de Información sobre Uso de Recursos Naturales Renovables – SIUR forma parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia – SIAC en cuanto a la gestión de información sobre el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

442. De conformidad con el artículo 2°. *ibidem*, el Subsistema de Información sobre Uso de Recursos Naturales Renovables –SIUR– es el conjunto que integra y estandariza el acopio, almacenamiento, procesamiento, análisis, consulta de datos y protocolos para contar con información normalizada, homogénea y sistemática sobre el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, originada por las actividades económicas o de servicios.

443. El Subsistema de Información sobre Uso de Recursos Naturales Renovables – SIUR- tiene a cargo la gestión de la información ambiental relacionada con: captaciones, vertimientos, consumo de energía, emisiones atmosféricas, residuos, fauna y demás factores que afecten el agua, el suelo, el aire, el clima y la biodiversidad del país²²⁹.

444. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM- es el coordinador del Sistema de Información Ambiental y el administrador del SIUR, para lo cual deberá, de acuerdo con el Protocolo²³⁰: i) administrar, mantener y operar el SIUR, el cual se alimentará de la información transmitida por las autoridades ambientales, procedente de las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras de los diferentes sectores productivos del país que usen y/o aprovechen los recursos naturales renovables; y ii) establecer la forma y especificaciones necesarias para que el SIUR cumpla con los requerimientos de sus diferentes usuarios.

445. Las actividades de dirección y coordinación ambiental a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM- implica, entre otras, la

²²⁹ Artículo 3°. de la Resolución 941 de 2009.

²³⁰ Artículo 1°. de la Resolución núm. 932 de 14 de mayo de 2010 “Por la cual se modifica la Resolución 0941 de 2009.”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

función de **proponer** al Ministerio del Medio Ambiente protocolos, metodologías, normas y estándares para el acopio de datos, el procesamiento, transmisión, análisis y difusión de la información que sobre el medio ambiente y los recursos naturales realicen los Institutos de Investigación Ambiental, las Corporaciones y demás entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental²³¹.

446. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las autoridades ambientales de los Grandes Centros Urbanos deben transmitir la información reportada por los usuarios en el Registro Único Ambiental al SIUR y aplicar los protocolos que se definan para la implementación del SIUR²³².

447. Ahora bien, el artículo 6°. de la Resolución núm. 0941 de 2009 previó que el **Registro Único Ambiental -RUA** es el instrumento de captura para el Subsistema de Información sobre Uso de Recursos Naturales Renovables -SIUR.

448. De conformidad con el artículo 7°. *Ibidem*, el Registro Único Ambiental -RUA deberá ser diligenciado por las personas naturales y jurídicas que realicen el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo para el monitoreo y seguimiento del Subsistema de Información sobre Uso de Recursos Naturales Renovables –SIUR– para los sectores productivos o de servicios,

449. El artículo 10°. *idem* prevé que el Registro Único Ambiental para cada uno de los sectores se implementará en un plazo de seis (6) meses, contados desde la fecha de entrada en vigencia del acto administrativo por el cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, adopte el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento del Subsistema de Información Sobre Uso de Recursos Naturales Renovables – SIUR, para cada sector.

²³¹ Numeral 3. del artículo 2°. del Decreto 1600 de 1994.

²³² Artículo 5°. de la Resolución núm. 0941 de 2009.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

450. En síntesis, el Registro Único Ambiental -RUA- es un instrumento de captura de información del SIUR, desarrollado por la Resolución núm. 0941 de 2009, en el marco del Sistema de Información Ambiental.

451. Por ello, el artículo 47 del Decreto 2820 de 2010 **no** creó esta figura, sino que, con fundamento en la Ley 99 y en la normativa indicada *supra*, previó unas reglas para la adopción de los Protocolos para el Monitoreo y Seguimiento del Subsistema de Información sobre Uso de Recursos Naturales Renovables a cargo del IDEAM para los diferentes sectores productivos, las cuales permiten hacer el seguimiento sobre el estado de cumplimiento ambiental de sus actividades a los titulares de licencias ambientales y planes de manejo ambiental.

452. En cuanto al artículo 48 del Decreto 2820 de 2010, este disponía que el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM- deberá tener la información ambiental para la toma de decisiones, que haya sido generada como parte de los estudios y de las actividades de evaluación y seguimiento dentro del trámite de licenciamiento ambiental; lo que es concordante con el artículo 17 de la Ley 99 que establece que esa entidad es la encargada del levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, así como de establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de la planificación y el ordenamiento del territorio; también, es responsable de obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información básica sobre hidrología, hidrogeología, meteorología, geografía básica sobre aspectos biofísicos, geomorfología, suelos y cobertura vegetal para el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos de la Nación; y tendrá a su cargo el establecimiento y funcionamiento de infraestructuras meteorológicas e hidrológicas nacionales para proveer informaciones, predicciones, avisos y servicios de asesoramiento a la comunidad y efectuar el seguimiento, de los recursos biofísicos de la Nación especialmente en lo referente a su contaminación y degradación, necesarios para la toma de decisiones de las autoridades ambientales.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

453. Además, la norma acusada está en armonía con las funciones a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, previstas en los numerales 4°. y 5°. del artículo 2°. del Decreto 1600 de 1994, según las cuales, a esa entidad le corresponde garantizar la disponibilidad y calidad de la información ambiental que se requiera para el logro del desarrollo sostenible del país y suministrar los datos e información que necesite el Ministerio del Medio Ambiente; así como proveer la información disponible a las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, al sector productivo y a la sociedad.

454. Por las razones expuestas, las normas acusadas no vulneran la ley o el ordenamiento jurídico.

455. En relación con el cargo referente a que el artículo 53 no autorizó al Gobierno Nacional para reglamentar este tema, la Sala reitera los argumentos expuestos en el acápite denominado *“Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria”*.

456. En lo atinente al cargo de vulneración del numeral 7°. de la Constitución, se destaca que la parte demandante no expuso las razones de su violación y se remitió a los argumentos expuestos respecto del artículo 45 del Decreto 2820 de 2010, en los que no se hizo alusión a este aspecto. Por lo tanto, la Sala queda relevada de estudiar este cargo, de conformidad con el numeral 4°. del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo.

457. En consecuencia, no tienen vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.

Exceso de la potestad reglamentaria respecto del párrafo 3°. del artículo 51 del Decreto 2820 de 2010

458. La parte demandante afirmó que el párrafo 3°. del artículo 51 del Decreto 2820 de 2010 creó *“[...] una situación con relación a los Planes de Manejo Ambiental, a los cuales se les da en este párrafo la connotación de una Licencia Ambiental (sic), al establecer que dichos planes pueden ser modificados para*



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

efectos de que se le incluyan los permisos, autorizaciones y/o concesiones, situación no contemplada en el Título VIII de la Ley 99 de 1993, y no autorizada en el artículo 53 de la Ley 99 antes anotada, modifica dicha norma y viola no solo el artículo mencionado, sino que además vulnera el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política, al abrogarse competencias que sólo la tiene (sic) el Congreso de la República y rompiendo el equilibrio y competencias de las ramas del poder público; con la expedición del numeral 3° del artículo 51 del Decreto 2820, se modifica completamente el Título VIII de la Ley 99 de 1993, saca del Estudio de Impacto Ambiental el Plan de Manejo, como parte integrante de este y lo asimila a la Licencia Ambiental, que lleva implícitos los permisos ambientales, tal y como lo estableció el artículo 132 del Decreto – Ley 2150 de 1995, [...]”²³³.

459. La norma acusada establecía:

[...] ARTÍCULO 51. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. El régimen de de (sic) transición se aplicará a los proyectos, obras o actividades que se encuentren en los siguientes casos:

1. Los proyectos, obras o actividades que iniciaron los trámites para la obtención de una Licencia Ambiental o el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental exigido por la normatividad en ese momento vigente, continuarán su trámite de acuerdo con la misma y en caso de obtenerlos podrán adelantar y/o continuar el proyecto, obra o actividad, de acuerdo a los términos, condiciones y obligaciones que se expidan para el efecto.

2. Los proyectos, obras o actividades, que de acuerdo con las normas vigentes antes de la expedición del presente decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones de carácter ambiental que se requerían, continuarán sus actividades sujetos a los términos, condiciones y obligaciones señalados en los actos administrativos así expedidos.

3. En caso que a la entrada en vigencia del presente decreto existieran contratos suscritos o en ejecución sobre proyectos, obras o actividades que anteriormente no estaban sujetas a Licencia Ambiental, se respetarán tales actividades hasta su terminación, sin que sea necesario la obtención del citado instrumento de manejo y control ambiental.

PARÁGRAFO 1º. En los casos antes citados, las autoridades ambientales continuarán realizando las actividades de control y seguimiento necesarias, con el objeto de determinar el cumplimiento de las normas ambientales. De igual forma, podrán realizar ajustes periódicos cuando a ello haya lugar, establecer mediante

²³³ Cfr. Folio 95.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias y/o suprimir las innecesarias.

PARÁGRAFO 2º. *Los proyectos, obras o actividades que en virtud de lo dispuesto en el presente decreto no sean de competencia de las autoridades que actualmente conocen de su evaluación o seguimiento, deberán ser remitidos a la autoridad ambiental competente para los efectos a que haya lugar.*

PARÁGRAFO 3º. *Los titulares de Planes de Manejo Ambiental podrán solicitar la modificación de este instrumento ante la autoridad ambiental competente con el fin de incluir los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el proyecto, obra o actividad.*

Y, en este caso, los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables serán incluidos y su vigencia iniciará a partir del vencimiento de los permisos que se encuentran vigentes.

[...]. (Subrayado fuera de texto).

460. La Sala considera que el parágrafo 3º. del artículo 51 del Decreto 2820 de 2010, debe interpretarse en concordancia con las demás disposiciones de esa normativa, de acuerdo con lo expuesto en el acápite denominado “*Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 38 del Decreto 2820 de 2010 y violación del artículo 57 de la Ley 99*”.

461. El artículo 1º. del Decreto 2820 de 2010 previó que el Plan de Manejo Ambiental podrá formar parte del Estudio de Impacto Ambiental o “[...] *como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición. [...]*”; en efecto, el parágrafo acusado está incluido en la norma que regula el régimen de transición y **no** tiene por objeto crear, a partir de su expedición, regulación alguna para reemplazar la licencia ambiental por otro instrumento. (Destacado fuera de texto).

462. Además, el parágrafo acusado no excluye el Plan de Manejo Ambiental de la licencia ambiental comoquiera que este debe ser incluido en el Estudio de Impacto Ambiental, como instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos,



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

obras o actividades que requieren licencia ambiental, de conformidad con el numeral 7°. del artículo 21 del Decreto 2820 de 2010.

463. En relación con el cargo relativo a que el artículo 53 de la Ley 99 no autorizó al Gobierno Nacional para reglamentar este tema, la Sala reitera los argumentos expuestos en los acápites denominados “Ausencia de autorización para ejercer la potestad reglamentaria” y “Exceso de la potestad reglamentaria respecto del artículo 38 del Decreto 2820 de 2010 y violación del artículo 57 de la Ley 99”.

464. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los cargos estudiados en este acápite.

Violación del artículo 42 de la “[...] Ley 342 de 1996 [...]”

465. La parte demandante manifestó que el artículo 27 del Decreto 2820 de 2010 “[...] hace mención al artículo 36 de la Ley 99 de 1993, referente a la creación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, la cual fue suprimida mediante el artículo 42 de la Ley 344 de 1996; [...]”²³⁴; a su juicio, ello “[...] revive una norma expresamente derogada [...]”, lo cual, desconoce el artículo 42 de la “[...] Ley 342 de 1996 (sic) [...]”.

466. La Sala precisa que, si bien, la parte demandante se refiere a la Ley 342 de 1996, la Ley 344 de 27 de diciembre de 1996²³⁵ suprimió la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta; en efecto, su artículo 42 prevé:

[...] ARTÍCULO 42. *Suprímese la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta cuyas competencias serán asumidas por las Corporaciones Autónomas Regionales del Cesar, La Guajira y del Magdalena de acuerdo con las jurisdicciones sobre la Sierra Nevada de Santa Marta que corresponda a los municipios que hacen parte de las respectivas corporaciones.*

²³⁴ Cfr. Folio 80.

²³⁵ “[...] Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones. [...]”.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Como mecanismo de coordinación institucional del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta créanse el Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta y el Fondo Ambiental para el Desarrollo Sostenible para la Sierra Nevada de Santa Marta, cuya conformación y funciones serán definidas por el Gobierno Nacional en un plazo de seis meses siguientes a la vigencia de la presente Ley.

[...]"

467. La norma acusada establecía:

"[...] ARTÍCULO 27. DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. *En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 34, 35 y 36 de la Ley 99 de 1993, para el otorgamiento de las licencias ambientales relativas a explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial, las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible, a que hacen referencia los citados artículos, deberán de manera previa al otorgamiento enviar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el proyecto de acto administrativo que decida sobre la viabilidad del proyecto, junto con el concepto técnico y el acta en donde se pone en conocimiento del Consejo Directivo el proyecto.*

El Ministerio en un término máximo de veinte (20) días hábiles contados a partir de su radicación, deberá emitir el correspondiente concepto de aprobación del proyecto para que sea tenido en cuenta por parte de la autoridad ambiental.

Una vez emitido el mencionado concepto, la autoridad ambiental competente deberá decidir sobre la viabilidad del proyecto en los términos de lo dispuesto en los numerales 5 y 6 del artículo 25 del presente decreto. [...]"

468. En efecto, la norma acusada hizo alusión al artículo 36²³⁶ de la Ley 99 que creó la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, aunque esta fue suprimida por el artículo 42 de la Ley 344.

²³⁶ "[...] ARTÍCULO 36. Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, CSN como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente de la Sierra Nevada de Santa Marta, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio, fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y conservación de los recursos y el entorno de la Sierra Nevada de Santa Marta.

La jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta comprenderá el territorio contenido dentro de la 'Línea Negra' y será definido mediante reglamentación del Gobierno Nacional. Su sede será la ciudad de Valledupar y establecerá una subsele en la ciudad de Riohacha.

La Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta -CSN, ejercerá las funciones especiales que le asigne el Ministerio del Medio Ambiente y las que dispongan sus estatutos y se abstendrá de



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

469. No obstante, de esta remisión directa no es posible concluir que el artículo 27 del Decreto 2820 de 2010 creó la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta porque su **objeto** consistió en regular un procedimiento dirigido a enviar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el proyecto de acto administrativo que decida sobre la viabilidad del proyecto relativo a explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial, acompañado del concepto técnico y del acta por medio de la cual se pone en conocimiento del Consejo Directivo el proyecto.

470. El Gobierno Nacional reglamentó, por medio de la norma acusada, la Ley 99 respecto del requisito previsto en los artículos 34 y 35 *ibidem*, según el cual, las licencias ambientales para las explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, deben ser otorgadas por el Director Ejecutivo de la Corporación con el conocimiento previo del Consejo Directivo y la aprobación del Ministro del Medio Ambiente.

471. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Falsa motivación del acto administrativo acusado

472. La parte demandante manifestó que el acto administrativo acusado está motivado falsamente “[...]; toda vez que en los considerandos del mismo se colocan

cumplir aquellas que el Ministerio se reserve para sí, aunque estén atribuidas de manera general a las Corporaciones Autónomas Regionales.

La Nación tendrá en la Asamblea Corporativa una representación no inferior al 35% de los votos y estará representada en ella por el Ministro del Medio Ambiente, o su delegado.

El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá; b. Los gobernadores de los Departamentos de Guajira, Magdalena y Cesar, o sus delegados; c. Los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en dichos departamentos; d. Sendos representantes de las etnias Kogis, Arzarios, Arhuacos, Wayú y Kankuamos; escogidos por las organizaciones indígenas de la región; e. El Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; f. Un representante del Presidente de la República; g. Un representante de las organizaciones campesinas; y h. Un representante de una organización no gubernamental o persona jurídica sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la defensa y protección de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Los miembros del consejo directivo de que tratan los literales g y h, serán elegidos por la Asamblea Corporativa por el sistema de mayoría simple de listas que presenten las respectivas entidades u organizaciones según el caso.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

*(sic) como fundamentos los artículos 49, 50, 51 y 53 de la Ley 99 de 1993 y en el considerando final, se establece claramente, que lo que se va a reglamentar es el título VIII de la Ley 99 de 1993 y el Decreto regula una serie de materias no concordantes con la motivación del decreto acusado; [...]*²³⁷ relacionadas con los ecosistemas especiales (artículo 10°), los proyectos que requieren de sustracción de reservas forestales (artículo 11), la definición de competencias (artículo 12), la participación de las comunidades (artículo 15), el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos (artículo 16), la integración de licencias ambientales (artículo 34), los requisitos para la integración de licencias (artículo 35), la pérdida de vigencia de la licencia ambiental (artículo 36), la cesación de la licencia ambiental (artículo 37), la modificación, cesión, integración, pérdida de vigencia o la cesación del trámite del Plan de Manejo Ambiental (artículo 38), la fase de desmantelamiento y abandono (artículo 40), el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos (artículo 42), la comisión de diligencias (artículo 44), la delegación entre autoridades ambientales (artículo 45), la Ventanilla Única de Trámites Ambientales (artículo 46), el Registro Único Ambiental (artículo 47), la información ambiental para la toma de decisiones (artículo 48) y la declaración de estado del trámite (artículo 50).

473. A juicio de la parte demandante, ninguno de los temas anotados *supra* se encuentra en el título VIII de la Ley 99 y estos prevén “[...] una serie de figuras nuevas no relacionadas con el objeto a reglamentar; lo que evidencia la Falsa Motivación del Acto acusado Decreto 2820 de 05 de agosto de 2010; [...]²³⁸.

474. En relación con los supuestos para la configuración de la causal de nulidad por falsa motivación, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que esta tiene ocurrencia cuando: i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública; ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; iii) el autor del acto le ha dado a los motivos

²³⁷ Cfr. Folio 96.

²³⁸ Cfr. Folio 97.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

de hecho o de derecho un alcance que no tienen; y iv) los motivos que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión²³⁹.

475. En consecuencia, los motivos que fundamentan el acto administrativo deben ser ciertos y corresponder a las circunstancias de hecho y de derecho necesarias para proferir la decisión; es decir, debe existir correspondencia entre la motivación del acto administrativo y la realidad fáctica y jurídica del caso.

476. La parte demandante tiene la carga de probar que el acto administrativo está falsamente motivado, teniendo en cuenta la presunción de legalidad de este.

477. En el caso *sub examine*, la parte introductoria y las consideraciones del acto administrativo acusado son las siguientes:

“[...] en ejercicio de sus facultades constitucionales, en especial de lo establecido en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 53 de la Ley 99 de 1993 y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 2° de la Ley 99 de 1993 dispuso la creación del Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado entre otras cosas, de definir las regulaciones a las que se sujetarán la conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Que la precitada ley, en su artículo 49 consagró la obligatoriedad de la Licencia Ambiental para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Que así mismo, los artículos 50 y 51 de la citada ley consagraron que se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra

²³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009; número único radicación: 85001-23-31-000-1997-00374-01(15797). C.P. Myriam Guerrero de Escobar. Sección Primera, sentencia del 14 de abril de 2016; número único de radicación: 250002324000200800265-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso. Sección Primera, sentencia del 8 de junio de 2018; número único de radicación: 11001-03-24-000-2009-00499-00. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

o actividad autorizada, las cuales serán otorgadas por el hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta ley.

Que a su vez, el artículo 53 de la Ley 99 determinó que el Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

Que la política del Gobierno Nacional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 Estado Comunitario, demanda del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en su calidad de ente coordinador del Sistema Nacional Ambiental – SINA, y formulador de las políticas y regulaciones del medio ambiente, aunar esfuerzos para el mejoramiento continuo de la eficiencia de los procesos de licenciamiento ambiental en aras de permitir un crecimiento económico sostenible bajo la óptica de una adecuada y eficiente gestión por parte de las autoridades ambientales.

Que de conformidad con lo anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reglamentará el Título VIII de la Ley 99 de 1993, sobre licencias con el objetivo de fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental, la gestión de las autoridades ambientales y promover la responsabilidad ambiental en aras de la protección del medio ambiente.

[...].”

478. La motivación principal del Decreto 2820 de 2010 consiste en reglamentar la Ley 99 con fundamento en la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política; en efecto, las normas acusadas tienen una **relación directa e inescindible con la Ley 99 y con las licencias ambientales**, por cuanto las desarrolla en relación con temas específicos, como sucede con los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental, la definición de competencias para otorgar la licencia ambiental, entre otros, según lo expuesto en los acápites anteriores.

479. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad el cargo estudiado en este acápite.

Conclusiones de la Sala

480. En suma, la Sala considera que la parte demandada incurrió en exceso de la potestad reglamentaria respecto de lo siguiente:



480.1. La expresión “*igual o*”, contenida en el literal a) del numeral 4. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010.

480.2. Las expresiones “*con excepción de los plaguicidas de origen biológico elaborados con base en extractos naturales*”, “*con excepción de aquellos de uso tópico para mascotas y los accesorios de uso externo tales como orejeras, collares, narigueras, etc.*” y “*con excepción de aquellos plaguicidas para uso doméstico en presentación o empaque individual*”, contenidas en los literales a), b) y e) del numeral 10. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010, respectivamente.

480.3. La expresión “*Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud*”, contenida en el inciso segundo del numeral 1°. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010.

480.4. La expresión “*en un plazo de treinta (30) días hábiles*” contenida en el numeral 3°. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010.

480.5. Las expresiones “*que deben ser remitidos en un plazo no superior a veinte (20) días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente*”, “*dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes*” y “*en un término no mayor a veinticinco (25) días hábiles, contados a partir de la expedición del auto que declare reunida la información*”, contenidas en la parte final del numeral 2. y en los numerales 3. y 5. del artículo 25 del Decreto 2820 de 2010, respectivamente.

480.6. Del artículo 44 del Decreto 2820 de 2010.

481. En consecuencia, se declarará la nulidad de las expresiones transcritas *supra* y del artículo 44 *ibidem*.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Reconocimiento de Personería

482. Vistos los artículos 74²⁴⁰, 75²⁴¹ y 76²⁴² de la Ley 1564, sobre los poderes, la designación y sustitución de apoderados²⁴³ y la terminación del poder.

483. Atendiendo a que el abogado Jorge Horacio Delgado Franco, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 91.106.261 y con la tarjeta profesional de abogado núm. 119.881, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, allegó poder para actuar en calidad de apoderado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

484. Considerando que el poder cumple con los requisitos de ley, esta Sala le reconocerá personería, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 331 del expediente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

²⁴⁰ “[...] Artículo 74. Poderes. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.

El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. Las sustituciones de poder se presumen auténticas.

Los poderes podrán extenderse en el exterior, ante cónsul colombiano o el funcionario que la ley local autorice para ello; en ese último caso, su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo 251.

Cuando quien otorga el poder fuere una sociedad, si el cónsul que lo autentica o ante quien se otorga hace constar que tuvo a la vista las pruebas de la existencia de aquella y que quien lo confiere es su representante, se tendrán por establecidas estas circunstancias. De la misma manera se procederá cuando quien confiera el poder sea apoderado de una persona.

Se podrá conferir poder especial por mensaje de datos con firma digital.

Los poderes podrán ser aceptados expresamente o por su ejercicio. [...]”.

²⁴¹ “[...] Artículo 75. Designación y sustitución de apoderados. Podrá conferirse poder a uno o varios abogados. [...] En ningún caso podrá actuar simultáneamente más de un apoderado judicial de una misma persona. [...] Podrá sustituirse el poder siempre que no esté prohibido expresamente. [...]”.

²⁴² “[...] Artículo 76. Terminación del poder. El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso. [...] La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido. [...]”.

²⁴³ Aplicable al presente asunto en los términos del artículo 267 del CCA.



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

III. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR DE OFICIO la excepción de inepta demanda para decidir una presunta violación del inciso 5 del artículo 14 y de los artículos 31, 33 y 49 del Decreto 2820 de 5 de agosto de 2010, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de la expresión *“igual o”*, contenida en el literal a) del numeral 4. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR la nulidad de las expresiones *“con excepción de los plaguicidas de origen biológico elaborados con base en extractos naturales”*, *“con excepción de aquellos de uso tópico para mascotas y los accesorios de uso externo tales como orejeras, collares, narigueras, etc.”* y *“con excepción de aquellos plaguicidas para uso doméstico en presentación o empaque individual”*, contenidas en los literales a), b) y e) del numeral 10. del artículo 8°. del Decreto 2820 de 2010, respectivamente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: DECLARAR la nulidad de la expresión *“Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud”*, contenida en el inciso segundo del numeral 1°. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: DECLARAR la nulidad de la expresión *“en un plazo de treinta (30) días hábiles”* contenida en el numeral 3°. del artículo 23 del Decreto 2820 de 2010, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: DECLARAR la nulidad de las expresiones *“que deben ser remitidos en un plazo no superior a veinte (20) días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente”*, *“dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes”* y *“en un término no mayor a veinticinco (25) días hábiles, contados a partir de la expedición del auto que declare reunida la información”*, contenidas en



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

la parte final del numeral 2. y en los numerales 3. y 5. del artículo 25 del Decreto 2820 de 2010, respectivamente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: DECLARAR la nulidad del artículo 44 del Decreto 2820 de 2010, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

NOVENO: TENER a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– como sucesor procesal de la parte demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 3573 de 2011. En consecuencia, se dispone que en adelante todas las providencias que se dicten en este proceso le sean notificadas a esta entidad.

DÉCIMO: RECONOCER personería al abogado Jorge Horacio Delgado Franco, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 91.106.261 y con la tarjeta profesional de abogado núm. 119.881, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 331 del expediente.

DÉCIMO PRIMERO: En firme esta providencia, archivar el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado



Núm. único de radicación: 10010324000201000466 00
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Salva parcialmente el voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.